

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

ANALYSE SOCIOPOLITIQUE DE LA MISE EN OEUVRE D'UNE POLITIQUE
DE DÉVELOPPEMENT DURABLE MUNICIPALE : LES DÉFIS DANS
L'APPLICATION D'UN CONCEPT PARTICIPATIF ASCENDANT SUR UNE
STRUCTURE HIÉRARCHIQUE DESCENDANTE

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
MARIANNICK MERCURE

AVRIL 2017

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier mes directeurs, Laurent Lepage et Nicolas Milot, pour leur soutien et pour m'avoir permis de comprendre l'importance des relations de pouvoir informelles dans l'analyse des politiques.

Merci également au département de science politique de l'UQAM et aux nombreux professeurs qui m'ont permis d'élargir ma vision du monde et d'y intégrer de précieux aspects philosophiques et sociologiques.

Merci surtout à ma famille de m'avoir donné le goût des études et de la recherche et de m'avoir encouragée à rester libre, dans ma pensée comme dans mes actions.

.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	vii
RÉSUMÉ	viii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I	
PROBLÉMATIQUE	2
1.1 Contexte général.....	2
1.2 Contexte spécifique	6
1.3 Question de recherche	7
CHAPITRE II	
CADRE THÉORIQUE	9
2.1 Revue de littérature des grands courants de l'analyse des politiques publiques.....	9
2.2 Pour une analyse stratégique des politiques environnementales.....	13
2.2.1 Concepts	15
CHAPITRE III	
MÉTHODOLOGIE.....	19
CHAPITRE IV	
RÉSULTATS	22
4.1 Introduction	22
4.2 Éléments de la politique	23
4.3 Des intérêts divergents qui ne sont pas considérés.....	23

4.3.1	Des intérêts et des perceptions très variés	24
4.3.2	Deux coalitions opposées, sans concertation	31
4.4	La coalition économique déploie diverses stratégies pour répondre aux impératifs de développement immobilier	36
4.4.1	Les entrepreneurs	39
4.4.2	Les employés de la ville	41
4.4.3	Les élus municipaux	42
4.5	Une politique de DD comme stratégie commune aux deux coalitions	48
4.6	La coalition environnementale déploie diverses stratégies, sans cohésion	50
4.6.1	Les acteurs revendicateurs.....	53
4.5.3	Les groupes de concertation	55
4.5.4	Les employés de la ville	58
CHAPITRE V		
DISCUSSION		61
5.1	Pluralité des paradigmes et absence de concertation.....	62
5.2	Des stratégies d'efficacité variable.....	67
CONCLUSION		71
ANNEXE A		
GUIDE D'ENTRETIEN		73
ANNEXE B		
GRILLE D'ANALYSE DÉTAILLÉE		78
BIBLIOGRAPHIE		94

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
2.1 Principaux courants en analyse des politiques publiques (APP).....	12
4.1 Principaux intérêts des acteurs.....	26
4.2 Schéma type des relations entre acteurs des deux grandes coalitions.....	31

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
4.1 Grille d'analyse résumée des acteurs de la coalition économique.....	38
4.2 Grille d'analyse résumée des acteurs de la coalition environnementale.....	52
5.1 Positionnement des groupes d'acteurs par organisation d'appartenance dans les trois grands paradigmes de Gauthier et Lepage.....	65

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ACF	Advocacy Coalition Framework
APP	Analyse des politiques publiques
ASO	Analyse stratégique des organisations
CCU	Comité consultatif en urbanisme
CRE	Conseil régional de l'environnement
DD	Développement durable
MDDEP	Ministère du Développement durable et des Parcs
MAMOT	Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire
OBV	Organisme de bassin versant
SAC	Système d'action concret
ZIP	Zone d'intervention prioritaire

RÉSUMÉ

La rationalité technico-administrative est de plus en plus remise en question au profit d'une approche concertée en gestion environnementale. Malgré la création de différentes structures de concertation formelles, un passage effectif à ce type de gestion n'est toutefois pas bien amorcé au Québec. Afin d'observer cette réalité informelle, l'analyse stratégique des organisations (ASO) est le cadre d'analyse privilégié. Il a été utilisé dans le cadre de cette étude afin d'analyser une politique de développement durable (DD) municipale, et a permis de dégager les diverses stratégies mises en œuvre par 15 acteurs en relation autour de ce cadre formel. Un postulat, selon lequel l'approche de concertation formellement présentée n'a jamais été mise en œuvre, a pu être formulé. Plutôt, les acteurs aux intérêts divergents ont développé toutes sortes de stratégies d'évitement de la concertation, le plus souvent autour de l'enjeu principal qu'a semblé constituer le développement immobilier. D'une part, les acteurs appartenant à la coalition économique ont utilisé différents moyens de pression. D'autre part, ceux de la coalition environnementale ont déployé une panoplie de stratégies, toujours en contournant efficacement la concertation. La politique en elle-même a aussi constitué une stratégie, cette fois commune aux deux coalitions, afin de répondre au défi de superposition des juridictions et du partage des responsabilités entre les niveaux provincial et municipal en matière d'environnement. L'étude de ces jeux informels entre les différents acteurs à l'étude a permis d'observer un glissement du pouvoir vers les acteurs de la coalition économique au niveau municipal et ont amené une démobilisation citoyenne face aux principaux enjeux environnementaux de cette municipalité.

MOTS-CLÉS : Analyse stratégique des organisations, analyse des politiques, développement durable, politique municipale, ville, environnement, développement immobilier, acteurs, stratégies, coalition économique, coalition environnementale, pouvoir informel, concertation, structure hiérarchique, démocratie.

INTRODUCTION

De plus en plus de municipalités occidentales se dotent d'outils en matière de développement durable : agendas 21 locaux, plans d'action ou politiques sont autant de structures possibles mises en place pour répondre à la crise environnementale. Si ces initiatives formelles sont largement étudiées dans la littérature, il en est autre chose quant à leur mise en œuvre effective beaucoup moins documentée. Ce type d'analyse permet d'explorer la complexité qu'amène l'application du concept de développement durable, de telle sorte qu'aujourd'hui, il semble souvent détourné et réinterprété lors de son utilisation concrète.

Afin d'étudier cette question, un survol contextuel permettant de bien délimiter la problématique de la gestion de l'environnement au Québec, et plus spécifiquement de l'analyse des politiques de DD municipales québécoises, sera d'abord présenté dans le chapitre I. Le chapitre II permettra ensuite une revue des grands courants de l'analyse des politiques publiques permettant de comprendre l'importance cruciale du choix de notre cadre conceptuel : l'analyse stratégique des organisations (ASO). Les éléments méthodologiques ayant permis d'opérationnaliser ce cadre d'analyse seront ensuite présentés au chapitre III. Suite à l'étude de la mise en œuvre d'une politique de DD municipale, il sera possible d'affirmer que la réalité informelle observée grâce à notre approche est en décalage avec l'outil formel qu'est la politique elle-même. Plutôt que de créer une dynamique de concertation, les acteurs ont déployé toutes sortes d'autres stratégies afin de défendre leurs intérêts. Les diverses informations recueillies ont été regroupées et présentées dans le chapitre IV. Ces informations sont finalement discutées en regard de la littérature au chapitre V.

CHAPITRE I

PROBLÉMATIQUE

1.1 Contexte général

Jusque dans les années 1970, la gestion de l'environnement au Québec, comme ailleurs, est l'affaire quasi exclusive d'un État et de ses experts, maîtres des décisions au nom de leurs savoirs¹. Ce type de rationalité, qualifiée de «technico-administrative», prend la forme d'une bureaucratie complexe encore présente aujourd'hui, où le gouvernement, qui représente la seule autorité compétente, délègue les actions à entreprendre vers le bas de la hiérarchie selon une approche descendante « top-down »². Cette rationalité sera remise en question par la tension théorique qui existe entre les concepts d'expertise et de démocratie³. En effet, dans les années 1980,

¹ Pierre Lascoumes, « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, no 103 (2002-2003), p.376;

Louis Simard et Laurent Lepage, « Gestion publique de l'environnement au Québec : quel bilan à l'heure de la concertation », Dans *L'État québécois au XXI^e siècle*, sous la dir. de Robert Bernier, Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 2004, p.356.

² John Drysek, *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. New-York: Oxford University Press, 1997, 261p;

Rob de Loë, Derek Armitage, Ryan Plummer, Se-Anna Davidson et Liana Moraru, *From Government to Governance: A State-of-the-Art Review of Environmental Governance. Final Report*, Guelph, ON: Alberta Environment, Environmental Stewardship, Environmental Relations, 2009, p.1.

³ Le premier renvoyant à la supériorité d'un individu, à la certitude et à la recherche de la vérité, le second référant plutôt à l'égalité et à la pluralité des vérités.

et plus concrètement au début des années 1990, il y aura mise en place de dispositifs par lesquels les citoyens, les acteurs, les porteurs d'intérêts, les fonctionnaires et les élus vont s'engager dans des interactions qui vont se dénouer à côté de la structure établie par l'État en matière de politique environnementale⁴. Toutefois, si la plus-value de l'implication de différents acteurs en gestion environnementale fait quasi consensus aujourd'hui, la concertation multi-acteurs de cette nouvelle gouvernance⁵ qui devrait en découler amène son lot de défis pour un gouvernement qui utilise parfois encore l'ancien modèle de gestion planifiée. Certains auteurs considèrent même que les processus d'élaboration des politiques sont de plus en plus technocratiques et élitistes⁶.

Ainsi, bien que de nouveaux modèles de gestion plus démocratiques commencent à faire leur apparition en matière d'environnement un peu partout en occident, le passage entre cette tendance encore théorique et un changement réel au sein des institutions publiques ne semble pas bien amorcé au Québec et cette problématique soulève plusieurs défis et questionnements. C'est qu'en ouvrant la « boîte noire » que peut sembler être l'État, c'est-à-dire en sortant d'une vision statocentrée ayant comme

⁴ Nicolas Milot, « Institutionnaliser la collaboration : planifier le recours aux approches collaboratives en environnement ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], vol.9, no 1, (2009-a), 10 p.;

Edward.A Parson,. « Environmental Trends and Environmental Governance in Canada », *Canadian public policy*, vol. 26, No spécial 2, 2000, p. 123-124.

⁵ Il existe plusieurs définitions du concept de « gouvernance ». Dans le cadre de cet ouvrage, il sera utilisé au sens de la prise de décision provenant de « réseaux complexes auto et interorganisés, issus du secteur public et privé ».

Rod Rhodes, « The New Governance: Governing without Government », *Political studies*, vol. 44, 1996, p. 652-667.

⁶ Frank Fisher. *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*, Durham and London: Duke University Press, 2000, pp.1, 5 et 7.

objectif l'atteinte d'un intérêt national, l'organisation des acteurs est différente, le concept d'intérêt commun se décompose. Les standards de gestion environnementale qui en découlent peuvent alors être différents d'un acteur local à un autre en fonction de leurs intérêts propres, d'une région à l'autre, incompatibles avec ceux des niveaux administratifs supérieurs ou même avec les engagements internationaux. Dans le cas de l'application d'un concept comme celui de développement durable (DD) qui semble « élastique »⁷ et même contradictoire⁸, ces intérêts multiples entreront presque inévitablement en choc. Le concept de DD urbain pour sa part, serait surtout compris dans un sens de participation, tel que décrit au sommet de Rio⁹. La mise en œuvre d'un modèle ascendant « bottom-up » participatif pour concilier les intérêts divergents soulève alors son lot de défis pour un État utilisant un modèle descendant.

⁷ Ce concept, construit d'abord à l'international sous forme d'une négociation politique, et non suite à une réflexion scientifique comme on pourrait le croire, voulait réconcilier environnement, développement social et économique. Le rapport Brundtland le définira comme « Un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». La plupart des définitions données au concept tourment d'ailleurs autour de ces mêmes thèmes, que ce soit au Ministère du Développement durable et des Parcs (MDDEP) ou dans la politique municipale à l'étude dans le cadre de ce projet. Ce n'est donc pas dans sa définition qu'il est « élastique », mais plutôt dans son interprétation et sa mise en œuvre qui semble aujourd'hui prendre une forme compétitive entre des acteurs aux intérêts divergents. (Québec, Loi sur le développement durable, L.R.Q., 2006, (2^e sess.), c.I, art.2. et Aurélien Boutaud, « Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser », thèse de doctorat, Saint-Étienne, Université Jean Monnet, 2005, p. 30 et 32.)

⁸ En effet, une tension existe au sein de ce concept: il est basé à la fois sur une idée de protection environnementale et de participation publique, entraînant un débat entre rationalités écologique et démocratique. Dans une rationalité écologique, l'intérêt de protection environnementale est *donné*, supposé commun à tous. Une intégration des aspects sociaux, environnementaux et économiques, est alors possible. L'autre impératif toutefois, celui de participation démocratique, est une rationalité *construite*, l'intérêt de protection devant être établi via la concertation. C'est la réconciliation de ces deux impératifs qui est à la base de la majorité des problématiques de développement durable (Gauthier et Lepage, p. 102)

⁹ Gauthier, Mario et Lepage, Laurent. « La mise en oeuvre de la ville viable : une problématique d'action publique ». Dans *La ville durable : du politique au scientifique*, sous la dir. de N. Mathieu et Y. Guermont, p. 101-118. Paris: INRA, 2005, p.104

Un de ces défis tient dans le double rôle confié aux villes. En effet, le concept de DD développé à Rio s'est notamment traduit au travers des agendas 21 locaux, qui place les collectivités locales au cœur de l'action en leur confiant le rôle de consultation et de mobilisation de leurs populations, le niveau local étant perçu comme l'endroit privilégié d'action. Cet appel à la concertation se fera sentir au Québec avec la création d'institutions telles les zones d'intervention prioritaire (ZIP), les organisations de bassin versant (OBV) ou les conseils régionaux de l'environnement (CRE). Diverses municipalités québécoises se doteront aussi d'institutions en ce sens, notamment de politiques de DD. En remettant aux collectivités locales un rôle d'importance dans l'application du DD, une tension semble s'être créée entre ce rôle qui demande la concertation des acteurs, et la principale source de financement des villes, les taxes foncières, qui sous-tendent un intérêt de développement immobilier crucial.

C'est dans le cadre de cette problématique générale que s'insère ce projet de recherche. Pour ce faire, la mise en œuvre d'une politique de développement durable municipale sera étudiée sous l'angle des relations entre les différents acteurs gravitant autour des enjeux environnementaux¹⁰.

¹⁰ Suite à l'analyse des données récoltées sur le terrain, il a semblé difficile de préserver l'anonymat des personnes interviewées tout en maximisant l'utilisation des informations recueillies. Pour cette raison, le nom de la ville ainsi que toute information permettant de le divulguer ne seront pas mentionnés dans le cadre de ce mémoire.

1.2 Contexte spécifique

De manière plus précise, le concept de DD va d'abord apparaître au Québec dans les discours des chercheurs au milieu des années 1990¹¹, puis de manière formelle avec la Loi sur le développement durable de 2006. Au niveau municipal, les villes ne seront toutefois pas contraintes à créer des politiques de DD, le ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire (MAMOT) du Québec les incitant tout de même à emboîter le pas. C'est ainsi que les municipalités québécoises vont peu à peu se doter de plans d'action ou de politiques de DD, de telle sorte qu'en 2012 toutes les villes de plus de 100,000 habitants, et une majorité des villes de plus de 10,000 habitants, disposaient de tels outils¹².

Peu d'études existent sur l'analyse des politiques de DD municipales québécoises et celles retrouvées dans la littérature scientifique se limitent généralement au cadre formel que sont les politiques elles-mêmes. De ce fait, bien que certaines informations pertinentes puissent être apportées, ces études ne permettent pas une analyse en profondeur de la mise en œuvre *réelle* des politiques et plans d'action. Par exemple, dans l'essai « Analyse de la gouvernance des villes moyennes du Québec engagées dans une démarche de développement durable », l'auteur mentionnera qu'« afin d'effectuer une observation documentaire efficiente et valable (...) les articles scientifiques et les références gouvernementales et institutionnelles ont été privilégiés (...) (puisqu'il) est nécessaire de prioriser l'information de grande qualité

¹¹ Gauthier et Lepage p.102

¹² Fontaine, Nicolas et Hudon, Florence. *Sondage sur les démarches de développement durable des organismes municipaux et régionaux : Analyse des résultats*. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2012, p.8

pour maintenir une certaine crédibilité (...) »¹³. Ici, toute l'attention est mise sur le cadre formel que sont les politiques ou les plans d'action des villes, sans validation de la concordance entre ces sources, parfois fournies par les municipalités elles-mêmes, et la réalité vécue sur le terrain par tous les acteurs qui les mettent, ou non en œuvre. L'auteur mentionnera notamment des instances permettant la participation citoyenne qui n'ont finalement jamais existé. C'est précisément ce genre d'informations informelles, peu disponibles dans la littérature, que ce mémoire cherchera à mettre en lumière.

1.3 Question de recherche

Les retombées des politiques de développement durable sont parfois modestes, le passage vers une action négociée entre différents acteurs soulevant des défis de gouvernance¹⁴. La question de recherche générale qui guide ce projet concerne donc les caractéristiques et les conséquences de la mise en œuvre d'une politique municipale de développement durable : vont-elles de pair avec l'atteinte des objectifs théoriques de développement durable? Autrement dit, le contexte politico-administratif actuel permet-il ou non d'appliquer une telle politique de développement durable à l'échelle locale?

¹³ Cadieux, Philippe. « Analyse de la gouvernance des villes moyennes du Québec engagées dans une démarche de développement durable ». Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement et développement durable en vue de l'obtention du grade de maîtrise en environnement, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 2015, p.1

¹⁴ Gauthier et Lepage p.101

Plus précisément, une question secondaire concernant la concertation sera explorée dans ce mémoire. Ce processus, dans lequel des acteurs aux intérêts divergents doivent s'entendre sur des enjeux de développement durable, semble en effet souvent difficile à appliquer. Alors, dans la municipalité étudiée, qu'en est-il de ce processus de concertation, parfois ardu, a-y-il été mis en œuvre efficacement? Autrement dit, le fait d'avoir créé des outils formels tels une politique de développement durable et des espaces de concertation aura-t-il permis de créer cette complexe dynamique de concertation où une vision partagée permet d'orienter les décisions? Et si non, comment se sont construites les actions collectives à partir de comportements et d'intérêts individuels parfois contradictoires?

CHAPITRE II

CADRE THÉORIQUE

2.1 Revue de littérature des grands courants de l'analyse des politiques publiques

Afin d'explorer des questions relatives à l'analyse de politiques publiques (APP)¹, divers modèles existent. D'abord, le modèle de base de « l'État boîte noire » constitue la toute première approche en APP et est essentiellement de nature juridique et orientée vers les « inputs », ou déterminants de l'action². L'État y est perçu comme un acteur rationnel recevant des demandes et des ressources, les « inputs », et duquel ressortent des politiques, mais sans tenir compte de ce qui motive la prise de décision³. Certaines variantes y ajouteront la maximisation des votes comme unique motivation derrière la prise de décision de l'État⁴.

¹ Plusieurs définitions de l'APP existent : alors que Thomas Dye parlait de « tout ce que les gouvernements choisissent de faire ou de ne pas faire », aujourd'hui on le voit plutôt comme « l'étude de l'action de l'État dans la société publique ». En général toutefois, peu importe la définition retenue, elle implique l'État uniquement. Lemieux, par contre, croit que cette définition trop étroite n'est pas représentative de la réalité puisqu'elle fait référence aux aspects formels de l'État seulement. Plutôt, il propose d'inclure tous les acteurs prenant place sur la scène. Vu l'importance des aspects informels et des acteurs non étatiques dans le cadre de ce projet, c'est plutôt vers cette définition que va tendre ce travail. (Paquin et coll., p. 7-8. Et Vincent Lemieux, *L'étude des politiques publiques; les acteurs et leur pouvoir*, Québec: Presses de l'Université Laval, p. 1, 3 et 4.)

² Hugues Draelants et Christian Maroy, « L'analyse des politiques publiques: Un panorama. Revue de la littérature (partie 1) ». *Knowledge and Policy in education and health sectors*, 2007, p. 5.

³ Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle, « L'analyse des politiques publiques », Montréal : Les presses de l'Université de Montréal, 2010, p.13 et 15.

⁴ *ibid*, p.14

Ce premier modèle, d'une grande simplicité, démontrera rapidement ses limites et une orientation sociologique commencera alors à se dessiner : les politologues vont alors ouvrir la « boîte noire » de l'État. Ce faisant, l'intérêt se tournera davantage vers les « outputs », les actes de mise en œuvre tels les politiques et règlements, et les « outcomes », c'est-à-dire les effets visés par une action (Fig. 2.1). L'objet d'étude passera donc de l'État en tant que tel à ses actions, au fonctionnement de l'action politique, signant par le fait même la fin de la perception de l'État comme bloc homogène. La prise de décision sera désormais perçue comme étant issue d'une multitude d'acteurs, expliquant le virage sociologique⁵. Aujourd'hui, l'APP s'est développée à un point tel que certains auteurs la considèrent comme une discipline à part entière de la science politique et des dizaines de courants théoriques regroupant une foule d'écoles de pensée ont émergé. La plus répandue, l'approche séquentielle, suggère de séparer en cinq étapes l'analyse⁶ et est dite descendante ou « top-down », ne tenant ni compte du fait qu'il n'y a pas nécessairement de lien entre les étapes ni du complexe jeu des acteurs. Cette méthode, qui était dominante jusqu'à la fin des années 1980, est aujourd'hui très critiquée, mais demeure souvent le point de départ de toute méthode⁷.

Un deuxième grand courant est dit « centré sur la théorie ». Les auteurs de cette approche cherchent à comprendre la place du secteur public dans la société via la

⁵ Draelants et Maroy, p.5

⁶ Soit 1) la mise à l'agenda d'un problème, 2) l'élaboration de la politique, 3) la prise de décision, 4) la mise en œuvre et 5) l'évaluation. (Paquin et coll., p.11 et 14)

⁷ St-Pierre, Louise, Kouri, Denise, Poitras, Philippe et Brisson, Geneviève. « Analyse environnementale ». Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé. Montréal: Institut national de santé publique Québec, 2007, p.3-4-5.

nature de l'action. En ce sens, les politiques analysées ne le sont pas pour elles-mêmes, mais deviennent plutôt des indications de cette nature. En étroite proximité avec la philosophie politique, les penseurs du courant centré sur la théorie étudient la place du politique et du secteur public⁸. Par exemple, l'école néomarxiste perçoit l'État comme l'instrument d'une classe sociale alors que l'école néoinstitutionnalisme insiste sur les règles qui encadrent les interactions entre acteurs. Les penseurs de ce courant ont en commun leur but premier : démontrer ou infirmer une théorie de l'État.

Finalement un troisième grand courant vise à expliquer un fonctionnement général. Les auteurs cherchent alors à faire la démonstration de l'existence de règles générales⁹. L'État, qui y est décomposé de manière plus importante que dans les courants présentés ci-dessus, est perçu comme un système d'action publique complexe composé de plusieurs variables dont il faut comprendre le fonctionnement afin de formuler des améliorations¹⁰. Une très vaste diversité d'écoles de pensée fait partie de ce courant, par exemple la « New public management » s'attarde à l'économie politique alors que d'autres se rapprochent des sciences de l'administration et étudient les procédures plutôt que les politiques en tant que telles. L'école de « l'analyse stratégique », pour sa part, est souvent utilisée en analyse des politiques environnementales et peut être subdivisée en deux groupes qui s'intéressent à la prise de décision et aux stratégies déployées par les acteurs.

⁸ Peter Knoepfel, Corinne Larrue et Frederic Varone, *Analyses et pilotage des politiques publiques*, Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 2001, p. 6.

⁹ Draelants et Maroy, p. 7; Knoepfel et coll., p. 7,

¹⁰ Draelants et Maroy, p. 8.

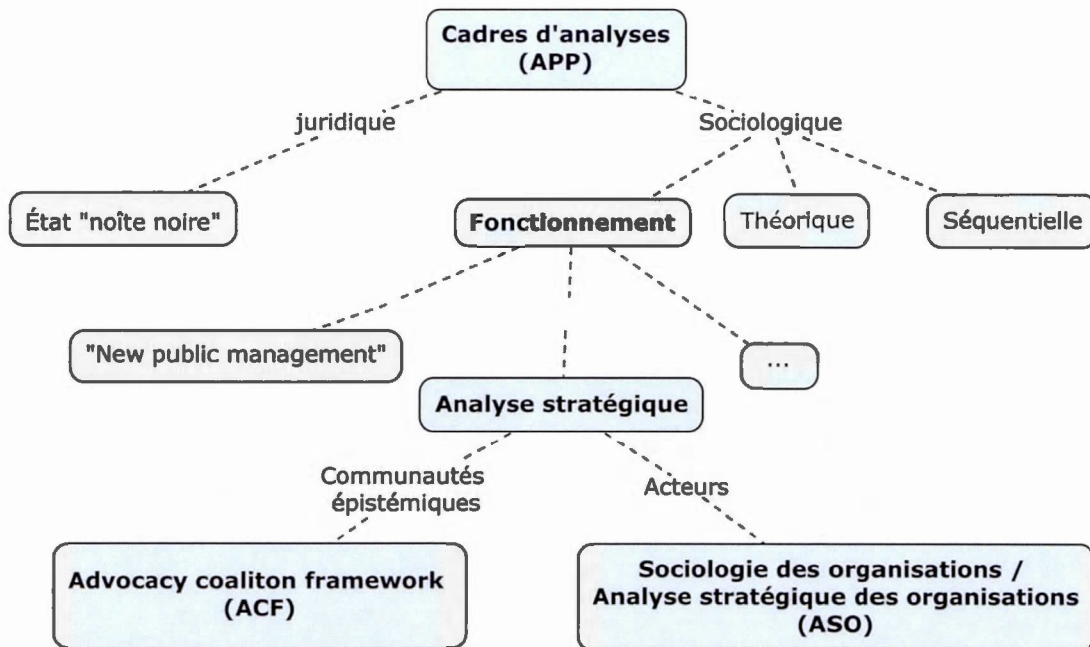


Figure 2.1 Principaux courants en analyse des politiques publiques (APP)¹¹

D'abord, l'« advocacy coalition framework » (ACF), développée par Sabatier et Jenkins-Smith, est un des cadres les plus utilisés en science politique¹². Les auteurs de ce courant utilisent les communautés épistémiques comme principal objet d'étude, mais au départ, Sabatier s'intéressait aux *effets* des politiques de manière descendante, utilisant la décision en elle-même comme objet d'étude. Il a modifié son approche notamment suite à des critiques sur le poids insuffisant des acteurs dans son

¹¹ Draelants et Maroy, p.7-8 et St-Pierre et coll., p.3-4-5

¹² Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé p. 4.

analyse¹³. Ces critiques sont venues d'auteurs issus de la seconde école stratégiste, la sociologie des organisations, et plus particulièrement de l'analyse stratégique des organisations (ASO). Cette approche utilise pour sa part les acteurs individuels comme objet principal. Sabatier, développant son analyse ACF, a par la suite lui-même amené des critiques à l'ASO, considérant que l'objet d'étude que sont les acteurs pris individuellement ne permettait pas de percevoir le système d'une politique publique qui pourrait en contenir des milliers. Il proposa alors que l'étude porte sur des groupes d'individus selon leur système de croyances¹⁴. Ces deux écoles se sont donc interinfluencées et sont, de ce fait, relativement semblables.¹⁵

2.2 Pour une analyse stratégique des politiques environnementales

Parmi les autres grands courants présentés, c'est dans celui visant à expliquer le fonctionnement de l'action publique, plus particulièrement l'analyse stratégique, que se situera ce mémoire de recherche. Incluse dans l'école de la sociologie des organisations, l'utilisation de cette approche permettra de comprendre les rouages de la mise en œuvre d'une politique. Plus précisément, le cadre d'analyse principal qui sera utilisé est l'ASO, bien que certains concepts seront empruntés à l'ACF, les notions de coalition et de système de croyances notamment. Ce type de recherche donc, correspond à une approche qualitative, est axée sur la résolution de problèmes

¹³ Henri Bergeron, Yves Surel et Jérôme Valluy, « L'advocacy Coalition Framework : Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques? ». *Politix*, vol 11, No41, (1998), p. 197-198.

¹⁴ *ibid*, p. 201.

¹⁵ D'autres courants d'importance moindre ont volontairement été omis, notamment le courant orienté sur les effets et la tendance de l'analyse cognitive des politiques publiques.

(ou « problem solving »), est appliquée¹⁶ et inductive¹⁷ et se situe à l'intersection des sciences politiques et sociales en utilisant comme objet d'étude les organisations constituées d'acteurs en interrelation¹⁸.

C'est que les lois, politiques et programmes sont des outils de gestion *formels*, traditionnellement construits par un gouvernement. Une analyse qui resterait cloisonnée à ce niveau, en se limitant à l'objet qu'est l'outil formel lui-même, ne permettrait pas de saisir toute la réalité de son application –ou de sa non-application– de la même manière qu'un organigramme ne permet pas d'expliquer les relations de pouvoir réelles au sein d'une organisation. Les interprétations, n'étant pas institutionnalisées, permettent la création d'un jeu aux règles *informelles*, dans lequel les aspects juridiques formels ne sont que des cadres à l'intérieur desquels la scène se développe. De manière figurée, on peut dire que c'est la réalité construite dans le théâtre qui nous intéresse, et non le script lui-même. Avec l'ASO, ce n'est plus la structure qui est l'objet d'analyse, mais plutôt la manière dont s'organisent les acteurs autour des repères formels : on parle alors d'action organisée autour d'une règle. En effet, il semble que dans le fouillis des lois et règlements, les utilisateurs se créent des patrons d'utilisation qui vont les avantager, utilisant certaines dispositions plutôt que d'autres par exemple. Il devient alors possible de dégager les stratégies des acteurs.

¹⁶ Loin d'être fondamentale - ou exploratoire au niveau des fondements théoriques - dans le cadre d'une telle approche opérationnelle, il est tout de même de mise d'alimenter une réflexion théorique, mais ce ne sera jamais le but premier

¹⁷ La collecte de données qualitatives sur le terrain se fait *avant* une revue de littérature exhaustive, bien qu'une recension de base soit effectuée a priori, et *avant* la formulation de postulats. À partir de l'analyse des jeux de pouvoir qui se créent entre des acteurs gravitant autour d'enjeux, dans ce cas-ci environnementaux, une ou des problématiques et hypothèses sont dégagées. Ce n'est qu'ensuite que des écrits viendront soutenir ces hypothèses.

¹⁸ Ce type d'approche dite « organisationnelle » et plus particulièrement le cadre « d'analyse stratégique des organisations » sera discuté davantage au chapitre trois.

Ces aspects informels, qui sont au cœur de l'analyse, distinguent l'approche des autres écoles discutées. Elle devient par le fait même l'approche à privilégier, pour comprendre le type de phénomène que nous souhaitons étudier, car la grille de lecture qui étudie la gouvernance environnementale *doit* faire une place aux communautés dont l'importance est grandissante, et c'est justement ce que permet de faire l'ASO.

Pour comprendre les relations de pouvoir dans l'action organisée autour du développement durable et les compromis négociés selon les règles informelles, l'ASO propose de recréer un système d'action concret (SAC) et cette mise en évidence ne peut se faire que par des études sur le terrain plutôt que par l'analyse de politiques en elles-mêmes. L'utilisation d'un cadre d'analyse basé sur des informations recueillies en entrevues permettra de dégager des informations inaccessibles par d'autres moyens. Et puisqu'aucune littérature ne semble exister sur des sujets en lien avec la politique environnementale de la ville étudiée, ce travail est d'une grande originalité et permettra d'acquérir une première série d'informations de nature scientifique sur le sujet.

2.2.1 Concepts

Divers concepts utilisés comme base de l'analyse stratégique doivent être définis. D'abord l'idée d'enjeu : c'est ce qu'un acteur a à perdre ou à gagner et dans l'organisation, les enjeux sont les problèmes à résoudre. Un enjeu est donc fonction de l'apparition d'un changement dans le contexte.

Ensuite, l'idée d'acteur, qui varie d'un type d'analyse à un autre. Ici, cet acteur individuel est libre, donc capable de faire des choix. Mais cette liberté est relative à la maîtrise de ressources stratégiques et à la capacité à composer avec les contraintes, concepts eux-mêmes définis plus bas. Il fait donc des choix selon sa propre rationalité qui elle découle de son raisonnement, mais aussi de sa position sociale et puisqu'il ne dispose jamais de toutes les informations pour résoudre un problème, on dit qu'il a une rationalité limitée et contingente aux expériences vécues, et aux intérêts qu'il défend.

Ses ressources sont des sources de pouvoir, généralement liées au contrôle de la communication ou de l'information, à la connaissance des règles formelles, à l'expertise, à la position hiérarchique ou aux ressources relationnelles (contacts), à la maîtrise des relations ou celle de techniques juridiques (p. ex. faire un recours).

Le pouvoir dont il est ici question n'est pas compris au sens donné à priori comme les ressources, mais plutôt inhérent à la relation entre les acteurs, pouvant alors entraîner une répartition asymétrique.

Tous ces concepts vont entrer en mouvance avec l'arrivée d'un enjeu : lorsque des intérêts entrent en conflit, il y a un enjeu, chacun le traduit selon sa perception (environnemental, économique, etc.).

C'est alors que les acteurs vont avoir tendance à développer des stratégies, c'est-à-dire des comportements associés à une finalité et qui reposent sur la maîtrise de ressources. Par exemple, rassembler les mécontents via une pétition pour un groupe

citoyen ou gagner du temps en attendant que les gens s'habituent pour des élus d'une municipalité sont des stratégies répandues.

Ces stratégies varient donc en fonction des concepts décrits plus haut et dans le cadre d'une zone d'incertitude, c'est-à-dire d'une marge de manœuvre, une zone où l'acteur peut faire un choix non imposé et surtout qui rend son comportement non prévisible pour les autres acteurs. S'il possède des ressources, mais ne contrôle pas de zone d'incertitude, il ne pourra pas déployer ces ressources et obtenir des gains dans les relations qui le lient aux autres.

Parfois, des incertitudes critiques peuvent aussi faire surface dans une analyse. Alors, les deux ou trois ressources clés les plus importantes peuvent être contrôlées par certains et avoir un impact important. Par exemple, détenir un savoir particulier et vouloir le garder pour soi est une stratégie de contrôle d'une incertitude relativement commune pour attirer du pouvoir vers soi. Des faiblesses dans un règlement ou une pression économique peuvent aussi agir comme zones d'incertitudes.

Finalement, l'analyse de ces concepts peut permettre de découvrir un système d'action concret (SAC), c'est-à-dire un système d'interrelations entre les acteurs où les règles formelles sont utilisées en parallèle avec un jeu organisationnel des membres qui crée l'informel. Ce SAC, schématisé sous forme de sociogramme, pourra ainsi être mis en parallèle avec un histogramme formel afin de dégager les décalages possibles.

Puisque l'organisation est vue comme un construit social qui résulte de l'action des acteurs, on peut ainsi reconstituer l'organisation. On peut alors regrouper les acteurs en fonction de leurs intérêts pour ou contre le projet ou l'enjeu étudié¹⁹.

¹⁹ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Coll. Sociologie politique, Paris : Éditions du Seuil, 1977, 436 p.

CHAPITRE III

MÉTHODOLOGIE

Afin d'opérationnaliser le cadre d'analyse, c'est-à-dire d'évaluer les concepts clés de l'analyse décrits à la section précédente, l'approche méthodologique développée par Crozier et Friedberg a été utilisée¹. Une recherche documentaire visant à comprendre le cadre formel a d'abord été effectuée, suivie de la prise de données sur le terrain afin de faire ressortir le cadre informel. L'analyse du système qui est ressorti de ces deux premières étapes a finalement été réalisée.

Premièrement, une analyse du cadre formel à l'aide d'une recherche documentaire, puis avec la validation de certains éléments récoltés ultérieurement en entrevue, a été effectuée. Cette recension a été réalisée avec des écrits scientifiques et les documents officiels des organisations, ici la politique de DD de la municipalité ayant constituée un élément clé de cette recherche documentaire. Le but de cette étape est de mettre en évidence le cadre formel autour duquel interagissent les acteurs, c'est-à-dire le contexte, constitué par exemple des règles écrites dans le but de diriger l'action collective.

Concernant le cadre informel, des questions adaptées à la présente étude ont été formulées et un guide d'entretien semi-directif a été conçu selon le modèle proposé

¹ Crozier et Friedberg, p. 391-397

par Friedberg², dans le but de dégager les concepts-clés pour chaque acteur. Il se sépare en trois sections: la personne parle d'elle-même, des autres, puis de ce qu'elle pense des autres (annexe 1). Au total, 15 entrevues ont été effectuées au courant de l'été 2011. Les premiers acteurs rencontrés ont été sélectionnés en fonction de leur rôle connu en lien avec les enjeux environnementaux de la ville. Un deuxième groupe a été sélectionné en fonction des relations décrites par le premier groupe, constituant un échantillonnage dit « boule de neige »³. La majorité des personnes approchées ont accepté la rencontre à l'exception notable du groupe des entrepreneurs privés dont un seul membre a participé à l'étude. Toutefois, les informations données par les autres acteurs concernant ce groupe ont permis de dégager certains concepts clés et de construire une « donnée fantôme »⁴ afin de permettre une analyse plus complète⁵.

Finalement, les données recueillies ont pu être analysées. Suivant les deux règles de base de la méthode d'ASO, d'abord suivre une méthode d'analyse individuelle puis systémique, la logique des acteurs a été dégagée selon leur point de vue subjectif, afin de mettre en lumière leurs stratégies individuelles. Pour ce faire, il a été nécessaire de dépasser leur discours en l'interprétant et en comparant avec les opinions émises par

² Friedberg, Erhard. *L'analyse sociologique des organisations*. Paris : L'Harmattan, 1988, p.119

³ Cette méthode d'échantillonnage utilise les relations et les connexions entre les acteurs étudiés afin d'inclure davantage d'individus dans l'analyse et recréer ainsi un réseau d'acteurs en interrelation. B. Miles, Matthew et Hubberman, A.Michael. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Sage, 1994, p.28

⁴ Une « donnée fantôme » (Shadow data) est une donnée issue des dires des autres, dans des cas où des participants clés ne peuvent être interviewés. Ici, les acteurs rencontrés ont donc exprimé leur perception par rapport aux intérêts et aux actions des entrepreneurs, permettant de dégager les concepts clés de l'ASO pour ce groupe. Ce type de donnée a bien entendu besoin de validation, ce qui a été effectué ici en corroborant les dires des divers acteurs, provenant des secteurs à la fois environnemental et économique.

⁵ M. Morse, Janice. «Determining Sample Size ». *Qualitative Health Research*, vol.10, no 1, (2000), p.4

les autres acteurs. Ensuite, la logique organisationnelle a dû être dégagée afin de comprendre de quel type de relation de pouvoir est constitué le système. Une grille d'analyse a donc été construite pour chaque acteur rencontré (annexe B) et les résultats détaillés de cette analyse sont présentés dans les chapitres subséquents.

CHAPITRE IV

RÉSULTATS

4.1 Introduction

La première impression qui s'est imposée suite à l'analyse préliminaire des entretiens effectués est qu'une mise en œuvre de la politique de développement durable soulève d'importants défis et qu'il existe un décalage entre cet outil formel, les diverses institutions de concertation créées et les réalités vécues. La proposition de recherche¹ qui émerge est que la mise en œuvre de cette politique ne suit pas les fondements de concertation qu'elle énonce et qui sont sous-jacents au concept de développement durable. Plutôt, une dynamique formée de deux coalitions, l'une « pro-environnement » et l'autre « pro-développement économique » semble s'être formée et les acteurs semblent avoir développé diverses stratégies pour éviter la concertation.

Pour soutenir cette idée, un survol des principaux éléments de la politique sera d'abord présenté en 4.2. La variété d'intérêts présents chez les acteurs rencontrés fera l'objet de la section 4.3. Il sera possible, à l'aide de la reconstitution d'un sociogramme, de comprendre en quoi ces acteurs se sont éloignés d'une structure de concertation. En effet, les acteurs se sont organisés en développant d'autres stratégies qui s'éloignent d'une gestion environnementale basée sur le DD. La dynamique qui

¹ Dans le cadre de ce projet, puisqu'aucun outil statistique n'a été utilisé, l'expression « proposition de recherche » sera utilisée en remplacement d'« hypothèse », tel que suggéré par Lawrence Olivier et Jean-François Payette dans *Argumenter son mémoire ou sa thèse*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2010, p. 71-79.

semble s'être développée chez les acteurs appartenant à la coalition économique sera présentée en 4.3. L'organisation et les stratégies des acteurs de la coalition environnementale seront présentées en 4.4.

4.2 Éléments de la politique

Bien que le cadre formel qu'est la politique de DD de la municipalité étudiée, ne puisse pas être présenté exhaustivement vu la contrainte de confidentialité, il est tout de même possible d'en brosser un tableau général permettant de comprendre son essence.

En effet, elle contient les grands éléments généralement retrouvés dans ce genre de documents, par exemple l'inclusion des trois pôles d'action économie-environnement-social.

Parmi les enjeux soulevés, ceux du développement immobilier, de la qualité de vie des citoyens, de la protection de l'environnement naturel, des changements climatiques et de l'implication citoyenne, sont des thèmes récurrents.

Concernant plus spécifiquement sa mise en œuvre, on mentionne la création de plans d'action d'un comité de suivi chargé de rendre des comptes au conseil de ville et de mettre à jour la politique à la fin de chaque cycle.

4.3 Des intérêts divergents qui ne sont pas considérés

Tout d'abord, nous brosserons un tableau décrivant les acteurs en jeu et leurs intérêts, concepts de base de l'ASO. Ce survol permettra de mettre en lumière l'hétérogénéité

de ceux-ci et de les regrouper selon quatre grands types d'intérêts. Cette variabilité est largement décrite dans la littérature et est peu surprenante. Toutefois, en poussant davantage l'analyse vers les types de relations qu'ils entretiennent, on s'apercevra qu'il n'existe pas de négociateur pour traiter ces divergences. Cette absence de concertation sera le premier élément venant renforcer l'idée selon laquelle le concept de développement durable est difficilement applicable dans le cas à l'étude.

4.3.1 Des intérêts et des perceptions très variés

Les 15 acteurs interviewés peuvent être classés d'abord selon leur organisation d'appartenance.

- Deux font partie d'organisation de revendication environnementale
- Trois représentent des organisations de concertation environnementale
- Cinq sont des employés de la ville (de niveau technicien jusqu'à cadre)
- Trois sont des élus de la ville
- Un est employé à la fonction provinciale (MDDEP) et
- un est promoteur immobilier.

Cette répartition, issue d'un échantillonnage boule de neige tel que décrit en introduction, correspond donc au réseau d'acteurs en relations plus ou moins étroites sur les principaux enjeux de la ville étudiée. Toutefois, bien que la majorité des participants aient mentionné quelques promoteurs immobiliers très influents, ces derniers n'ayant pas accepté l'invitation, ils se retrouvent sous-représentés dans

l'analyse. Ainsi, un 16^e acteur représentant un promoteur immobilier a été créé avec les dires des autres acteurs et les informations disponibles (Shadow data).

Ensuite, les 16 acteurs peuvent être classés et représentés selon leurs intérêts (fig.4.1). Quatre grands groupes d'intérêts sont perceptibles, bien que d'autres auraient pu être ajoutés, ces groupes semblent être les principaux.

- Économie /profits
- Sécurité d'emploi / réélection / financement de l'organisation
- Qualité de l'environnement naturel
- Aspects sociaux

Ils ont été déduits avec l'information disponible en entrevue et avec les informations disponibles sur les acteurs. Le simple fait pour un acteur de mentionner, par exemple, que l'environnement ou l'aspect social était important pour lui ne permettait pas de conclure à cet intérêt. Plutôt, la place que cet intérêt prenait dans son discours, les connaissances qu'il démontrait, le point de vue des autres acteurs sur l'acteur étudié et l'intégration des intérêts dans les pratiques, c'est-à-dire les actions concrètes menées par les acteurs au sein de leurs organisations, étaient autant d'informations permettant l'interprétation des intérêts des acteurs.

On remarque dans la figure 4.1 que seuls trois acteurs n'appartiennent qu'à un groupe, celui des intérêts en lien à l'environnement naturel seulement, les seuls ne faisant pas partie de la catégorie « sécurité d'emploi ». Il s'agit d'acteurs soit

bénévoles, dont la sécurité d'emploi ne fait donc pas partie de préoccupation dans ce réseau d'acteurs ou d'acteurs dont l'emploi est en lien au réseau, mais qui affiche un intérêt à quitter cet emploi. Ces trois acteurs représentent par le fait même des acteurs plus revendicateurs.

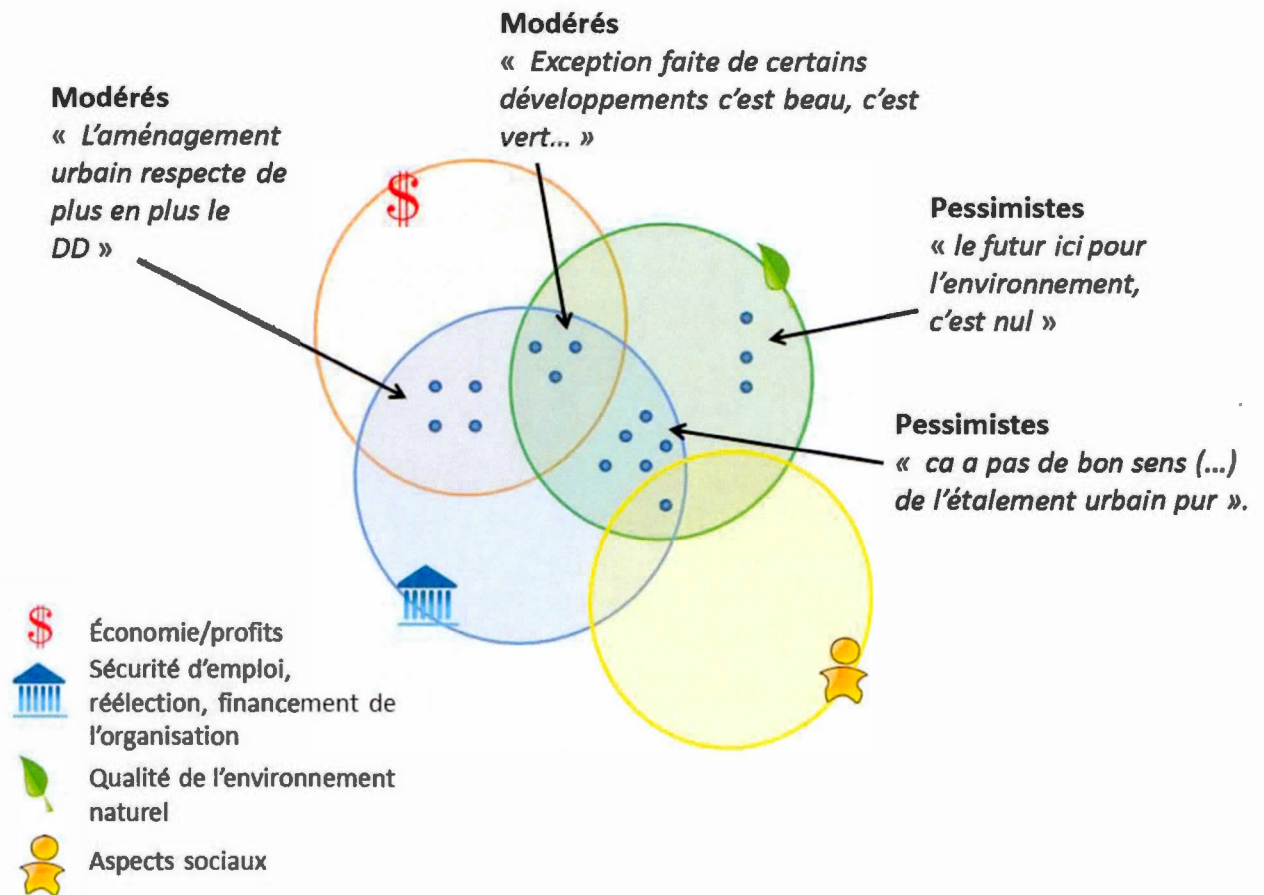


Figure 4.1 Principaux intérêts et perceptions des acteurs

Fait plus surprenant, on remarque ensuite l'intérêt pour les aspects sociaux du développement durable qui ne contient qu'un seul acteur. En effet, bien qu'à peu près tous les acteurs aient mentionné les aspects sociaux comme étant importants pour le

développement durable, un seul semblait l'avoir intégré avec des connaissances plus profondes et appliquées à la fois dans son discours et dans ses pratiques concrètes. Pour les autres, il semblait plutôt s'agir d'un énoncé appris comme devant faire partie du DD, sans plus de détails. Certains acteurs ont précisé qu'ils étaient conscients de ce décalage entre discours et pratique. Un employé de la ville, par exemple, affirmait que « *Le côté social (c'est) notre point faible ici (on est) plus économie et environnement* ».

Suite à l'analyse des intérêts, il a aussi été possible de remarquer des tendances distinctes dans chaque groupe d'acteurs en ce qui a trait à leurs perceptions plus ou moins optimistes, modérées ou pessimistes et aux principaux enjeux perçus en ce qui a trait au développement durable et à la qualité de l'environnement naturel de leur ville.

Les trois acteurs classés dans le groupe d'intérêt « environnement naturel » seulement, sont tous très pessimistes par rapport à leur milieu de vie. Il s'agit d'acteurs issus d'organisations de revendication et d'employés de la ville. L'un d'eux dira par exemple que « *C'est tellement plus beau ailleurs (...) L'avenir, y en a pu* ». Un autre mentionnera qu'il n'y a « *pas de la vraie nature* » dans sa ville, tandis qu'un autre ira jusqu'à affirmer que « *le futur ici pour l'environnement, c'est nul* ». Il s'agit des visions les plus pessimistes au sein du réseau d'acteurs. Les enjeux environnementaux qui reviennent le plus dans leur discours sont en lien d'abord avec l'aménagement urbain. L'un d'eux exprimera par exemple un besoin pour « *la vraie nature (...) dans le système d'aménagement urbain (...) pour se ressourcer* ». Un autre enjeu qui est revenu souvent dans leur discours est lié à la qualité de l'eau de surface et souterraine et aux milieux humides. L'un d'eux dira notamment que « *la rivière (...) ils ont saccagé ça* » alors qu'un autre croit que « *Le vrai problème (c'est)*

l'azote et le phosphore qu'on rejette dans (l'eau) ». Fait intéressant, pour deux des acteurs, l'enjeu environnemental sous-tend l'enjeu démocratique : « la bataille pour l'environnement est devenue secondaire (vs.) la bataille pour les droits démocratiques ».

Les acteurs classés à la fois dans les groupes « environnement naturel » et « sécurité d'emploi » semblent aussi pessimistes par rapport à leur milieu de vie. Ces acteurs proviennent d'organismes de concertation environnementale, de la ville (employés et élus) ou de la fonction provinciale. Un d'eux dira par exemple que « *Je n'ai pas une bonne perception de (la ville) l'aménagement est dégueulasse* ». Un autre mentionnera que « *la qualité de l'eau (souterraine) se dégrade* » alors qu'un autre plus modéré parlera d'une « *amélioration de la qualité de l'eau (de surface), mais pour l'étalement urbain c'est moins bon (...)* » et un autre que « *ça n'a pas de bon sens (...) de l'étalement urbain pur* ». Outre cette perception relativement pessimiste de leur environnement qu'il partage avec le premier groupe décrit plus haut, les enjeux mentionnés fréquemment semblent être les mêmes. En plus de l'aménagement urbain, ces acteurs mentionnent souvent les enjeux liés à la qualité de l'eau.

Trois acteurs se retrouvent à l'intersection « environnement naturel - sécurité d'emploi » comme les précédents, mais à qui s'ajoute clairement l'intérêt « économie/profits ». Ils proviennent d'organisations distinctes, soit de la concertation, de la ville (employés) et du milieu entrepreneurial. On distingue clairement dans leurs discours des perceptions généralement plus modérés par rapport à leur milieu de vie. Par exemple, l'un d'eux dira que la ville « *c'est beau, c'est vert (mais il y a) des secteurs que tout a été coupé quand même* ». Un autre ajoutera que « *ça pourrait être une belle ville (que des) opportunités se développent* ». Concernant les enjeux mentionnés, encore une fois l'aménagement urbain vient en premier :

« *l'étalement urbain, c'est notre plus grand défi* », bien que la qualité de l'eau de surface et souterraine soit aussi mentionnée à quelques reprises.

À l'intersection des intérêts « Économie/profits et Stabilité d'emploi » se trouvent quatre acteurs issus soit de secteur privé (entrepreneur immobilier) ou de la ville (employés et élus). La vision des acteurs de ce groupe concernant leur milieu de vie est variable d'un acteur à l'autre, au contraire des autres groupes, ici les perceptions sont hétérogènes. Alors que deux acteurs sont plus modérés et parleront d'« *Amélioration (...) L'aménagement urbain respecte de plus en plus le développement durable* » ou que l'étalement urbain : « *y'en a encore (mais) aussi beaucoup de densification* », un autre tiendra un discours très pessimiste: « *C'est triste la direction dans laquelle on s'en va (...) je ne veux pas avoir de petits-enfants dans (cette) société (...) communiste* ». Ici encore, l'aménagement urbain est au centre des préoccupations, la qualité de l'eau est peu mentionnée. Fait intéressant, des acteurs issus de ce groupe perçoivent le DD comme étant allés « trop loin » pour la défense des intérêts environnementaux. L'un d'eux par exemple admettra que : « *autant (avant) on négligeait l'environnement, on est passé de l'autre côté (du balancier) ça a un impact sur l'économie (...) on est rendu trop loin* ».

Finalement, un seul acteur semble réellement intégrer l'aspect « Social ». Il se retrouve aussi à l'intersection des intérêts « sécurité d'emploi et environnement naturel ». Cet acteur tient un discours où ses perceptions semblent être modérées en ce qui concerne son milieu de vie : « *déjà on a fait un pas (...) on pourrait faire plus* ». Sa préoccupation principale concerne les aspects sociaux « *il faut que ça soit les vrais acteurs du développement social (qui siègent sur les divers comités)* ». Dans un des comités par exemple, il mentionne que « *le représentant du secteur social, c'est un entrepreneur privé!* ». L'aménagement urbain, et plus particulièrement la

présence d'arbres en ville, semble aussi préoccuper cet acteur : « *on devrait être proactif par rapport aux îlots de chaleurs* », ainsi que les problèmes en lien à l'eau de surface qui reviennent parfois dans son discours.

Cette première étape de l'ASO nous permet d'obtenir une classification des acteurs qui n'aurait pas été possible en utilisant seulement des données formelles, en se fiant sur leurs organisations d'origine par exemple. Plutôt, l'analyse des informations informelles obtenues en entrevue nous a permis de dépasser cette classification et de dégager des groupes d'acteurs reliés en fonction de leurs intérêts et de leur vision de leur environnement. Concernant la perception générale de leur milieu de vie, une tendance se dessine en ce qui concerne les acteurs plus près d'intérêts environnementaux qui semblent avoir une vision généralement plus pessimiste que ceux plus près d'intérêts économiques. Concernant les enjeux perçus, on remarque que l'aménagement urbain, incluant la protection du couvert végétal en ville et l'étalement urbain en périphérie, sont les enjeux qui reviennent le plus souvent dans le discours des acteurs interrogés. La qualité de l'eau souterraine et de l'eau de surface est aussi présente.

Cette grande variété de point de vue et d'intérêts des acteurs n'est pas surprenante en soi. C'est justement pour prendre en considération ces différents points de vue que des institutions de concertations ont été créées au courant des années 1990 au Québec dans l'esprit du DD, tel que discuté en introduction. Toutefois, en approfondissant davantage notre analyse pour inclure les relations entre les des acteurs, il ressort qu'une organisation différente de celle présentée formellement fait surface.

4.3.2 Deux coalitions opposées, sans concertation

Afin de permettre la reconstitution d'un sociogramme et de comprendre les dynamiques sociales présentes, les acteurs ont été questionnés sur les liens qu'ils entretiennent avec les autres acteurs du développement durable de la municipalité à l'étude.

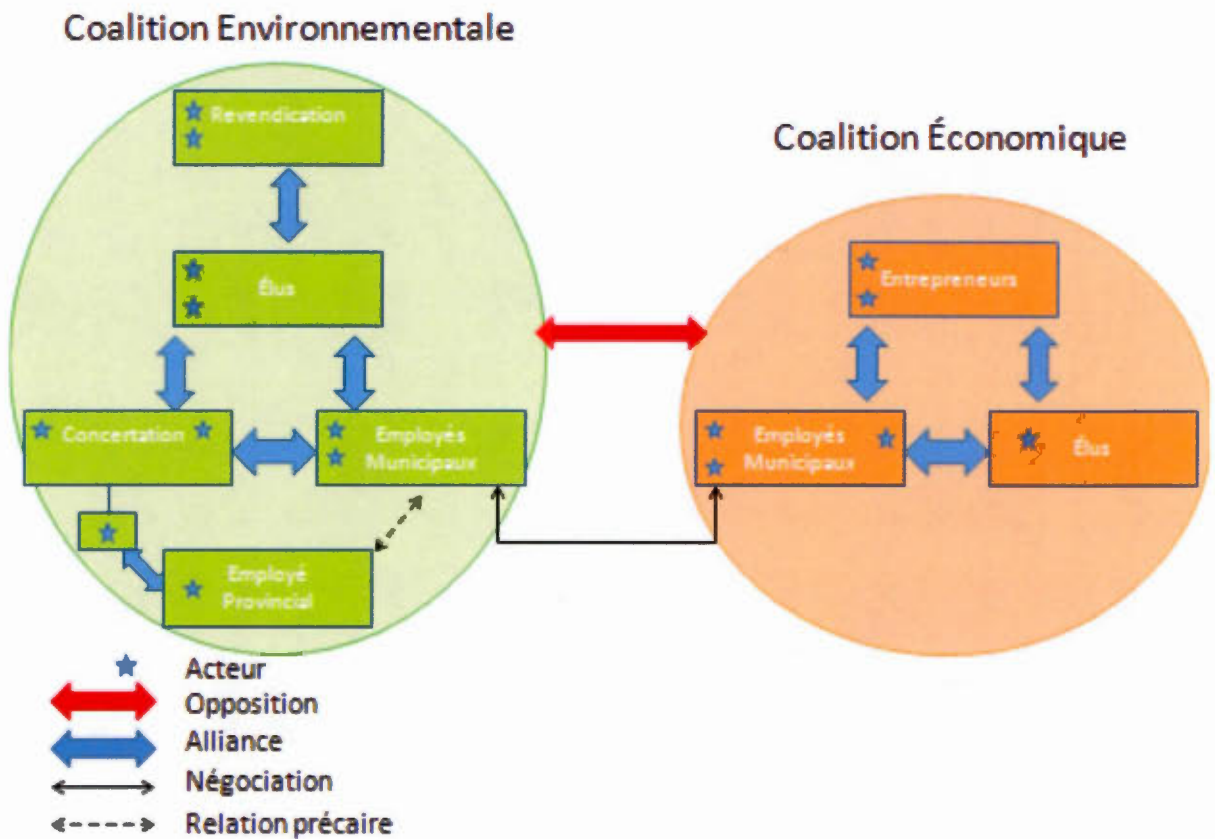


Figure 4.2: Schéma type des relations entre acteurs des deux grandes coalitions (sociogramme)

D'après les informations recueillies en entrevues, il a été possible de schématiser les relations entre acteurs (Fig.4.2). Le schéma résultant ne représente pas les intérêts en tant que tels, comme le schéma 4.1, mais plutôt les relations. Ainsi un point peut se retrouver dans « coalition économique » bien que l'acteur interviewé ait démontré un intérêt secondaire effectif pour la qualité de l'environnement. Toutefois, son réseau de relation d'appartenance correspond à celui de la coalition économique. Ici encore, une analyse qui serait restée au niveau formel n'aurait pas permis de mettre en lumière des relations d'opposition et d'alliance entre acteurs sans lien à leur groupe d'appartenance. De manière générale, on remarque donc deux grands réseaux d'acteurs structurés par des relations d'alliance et semblant formés de groupes distincts en fonction des intérêts principaux qu'ils défendent. Pour schématiser ces deux groupes, les concepts de « coalition économique » et « coalition environnementale », empruntés au cadre d'analyse de Sabatier, ont été utilisés et représentent bien la réalité observée.

Dans la coalition environnementale, des acteurs en provenance de groupes environnementaux de concertation et de revendication, des élus et des employés de la ville et du MDDEP sont présents. Alors que les acteurs en provenance de groupes de concertation semblent bien connectés dans le réseau, on remarque un acteur, issu d'une organisation de concertation, mais ayant été classé en dehors de cette catégorie. Il s'agit ici d'une organisation de concertation qui semble davantage axée sur la revendication et qui n'entretient que très peu de relations avec les autres acteurs. Aussi, on peut noter que ceux en provenance d'organisations de revendication sont davantage isolés et ne sont en lien qu'avec certains élus. On remarque aussi la présence d'une relation précaire entre un employé provincial (MDDEP) et la ville, cet acteur ayant été apparemment récemment écarté du réseau. Dans son ensemble, c'est un réseau relativement fragile avec une communication faible entre ses membres. Toutefois il inclut des sous-réseaux plus structurés entre acteurs d'une même

organisation, par exemple les élus de la coalition environnementale entretiennent des liens étroits.

Dans la coalition économique, on remarque d'abord un moins grand nombre d'acteurs, possiblement explicable par le refus de plusieurs élus et entrepreneurs de participer à l'étude, et qui se seraient retrouvés dans cette catégorie si on se fit aux dires d'autres acteurs interviewés. Les acteurs de cette coalition semblent entretenir des rapports davantage fréquents et proches que ceux de la coalition environnementale.

Concernant les relations entre les deux coalitions, il est important de noter d'abord que dans les deux coalitions types, on retrouve des acteurs issus de la ville (employés et élus), démontrant bien que « la ville » ne représente pas un bloc homogène de pensée unique. Ensuite, on remarque la présence de relations tendues entre les deux coalitions. Ces tensions ont été exprimées de part et d'autre. Premièrement, les acteurs issus de groupe de revendication ont décrit leurs relations avec certains entrepreneurs et élus comme très difficiles. L'un d'eux va jusqu'à dire qu'« *après le débat (...) il y avait des gens qui étaient fâchés (...) j'ai été agressé par (un employé de la ville)* ». Ensuite, il semble y avoir une scission au sein même des élus divisés « *par rapport à la vision du développement de la ville* » et menant à une absence quasi totale de « *communication à cause des relations (tendues) qu'on a* » en diront deux d'entre eux. Concernant les employés municipaux des deux coalitions, les relations semblent moins tendues qu'entre les groupes décrits jusqu'ici. Les relations seront décrites davantage dans les chapitres suivants en lien aux stratégies développées par les différents acteurs.

Information cruciale, on remarque l'absence de négociateur entre les deux coalitions. En effet, plusieurs acteurs ne semblent pas intéressés par la concertation. Un des participants faisant partie d'un groupe de revendication dira par exemple que « *Ce n'est pas vrai qu'on va faire comprendre aux dirigeants (...) ça ne sert à rien de se concerter (...) T'arrives pis tu dis : voilà nos conditions,* ». Si cette position ne semble pas trop étonnante de la part d'un membre d'une organisation revendicatrice, plusieurs autres acteurs en provenance d'autres milieux partageaient une idée semblable. Par exemple, un acteur en provenance d'un organisme environnemental de concertation admettait que « *dans la région ils veulent (...) plus de terrain (ailleurs) ils font que de la concertation.* ». Dans ce cas précis, l'acteur interviewé citait différentes raisons pour cet éloignement du mandat de concertation. Par exemple, il affirmait que :

« Il y beaucoup de personnes qui ont déjà été sur (l'organisme de concertation), mais qui n'en ont rien à faire. La structure est faite comme ça, il faut tant de personne qui représente tel milieu. En théorie c'est bien, mais en réalité c'est perçu comme pas louable, ils sont délégués (...) la concertation est vraiment difficile ».

De plus, ce même acteur soulignait un autre défi de la concertation lié à l'inégalité des acteurs : « *ça ne sert à rien (...) t'écoutes toujours le leader (...) les acteurs doivent êtres éduqués* » et semble donc croire qu'une approche d'éducation, plutôt que de concertation, serait plus avantageuse. Un autre acteur issu de la concertation mentionnera que son organisme ne remplit pas actuellement son mandat bien qu'il aimerait le faire, mais que pour l'instant la « *seule option c'est la sensibilisation (...) éduquer la population pour qu'elle fasse pression sur les élus* ». D'autres démontreront cette absence de concertation et un manque d'intérêts pour la concertation de manière plus subtile. Par exemple, un employé de la ville

mentionnera, en faisant référence aux acteurs issus de groupes de revendication, qu'« *ils t'écoutent pas, ya pas de solution pour eux, pas de compromis (...) ils vont s'attacher sur des arbres* ». Un élu démontrera bien la tension que peut soulever l'idée d'inclure non seulement les élus dans la prise de décision :

« Les groupes de pression sont des extrémistes (ils) ont plus de crédibilité que les élus, c'est grave (...) c'est pas normal qu'un groupe de citoyens aient autant de temps d'antenne (...) L'opinion des citoyens elle est biaisée (...) Moi quelqu'un qui est pour l'environnement, ben qui reste dans l'bois pis qui récupère le vieux bois mort. ».

Avec une telle perception des groupes de revendications et des citoyens de la ville, il est peu surprenant qu'il n'existe actuellement aucun regroupement fonctionnel de concertation. Tout de même, certains employés municipaux admettront l'absence de concertation tout en étant plus ouverts face à la possibilité d'en créer « *pas de concertation actuellement,, mais ça prend des gens informés et intéressés. Ça prend une structure* ».

À la base du concept de développement durable, et tel que défini dans la politique à l'étude, se trouve la concertation pour négocier les intérêts divergents. Toutefois l'étude actuelle révèle une sous-utilisation des institutions de concertation existantes, un intérêt généralement faible chez les acteurs des deux coalitions envers la concertation, et un certain mépris en provenance d'acteurs de la coalition économique envers le point de vue populaire. Il est peu probable qu'une réelle concertation soit effective dans un avenir proche. Se faisant, on s'éloigne d'une application du DD.

Suite à la prise en compte de cette réalité informelle et toujours dans le cadre d'une analyse stratégique des organisations, diverses conséquences de cette fermeture à la concertation ont pu être observées. En effet, les acteurs semblent s'être organisés et avoir développé des stratégies autres, qui s'éloignent d'une gestion environnementale basée sur le DD. Les sections subséquentes présenteront donc les stratégies développées par la coalition économique (4.3), une stratégie commune à certains acteurs des deux coalitions (4.4), et celles mises en place par les acteurs de la coalition environnementale (4.5).

4.4 La coalition économique déploie diverses stratégies pour répondre aux impératifs de développement immobilier

Toujours dans l'optique de démontrer la complexité de la mise en œuvre d'une politique de DD, cette section s'attardera à présenter les diverses stratégies mises en œuvre par les acteurs en provenance de la coalition économique (Tableau 4.1) afin de défendre un intérêt de développement économique, notamment domiciliaire², sans intégration réelle des autres volets du DD. Un employé de la ville, considéré par les autres acteurs comme « *proche du maire (et) influant* », résume d'ailleurs bien dans ses propos la force de cet intérêt économique et les pressions ressenties en ce sens: « *(le) taux de chômage (...) on se le fait marteler (...) (le maire) il veut des résultats, nous on a à délivrer une marchandise* ».

² L'expression « développement domiciliaire » réfère ici à la construction de maisons autant qu'à celle de bâtisses pour utilisation industrielle ou commerciale.

Cette coalition économique peut être subdivisée en deux groupes d'appartenance : entrepreneurs privés et acteurs en provenance de la ville (élus et employés). Les stratégies des entrepreneurs seront d'abord discutées. En effet, bien que peu d'entrepreneurs aient accepté de participer à l'étude, les témoignages d'acteurs en provenance des autres groupes ont permis de reconstituer un échantillonnage fantôme dans la grille d'analyse, tel que discuté dans la section méthodologie. Il a ainsi été possible de dégager deux types de stratégies : premièrement, la création d'un réseau de contacts avec certains acteurs importants de la ville permettant de créer une pression économique visant l'accélération de la réalisation de projets. Ensuite, une forme de pression répressive sur certains acteurs revendicateurs de la coalition environnementale comme stratégie afin d'éviter un ralliement de l'opinion publique contre les projets de développement immobilier.

Les stratégies des acteurs de la coalition économique en provenance de la ville seront ensuite discutées. Leur intérêt principal semble être lié à l'image de la ville. En ce sens, ceux-ci auraient donc déployé des stratégies afin d'éviter qu'un suivi de la politique s'effectue. Aussi, aucun intérêt à intégrer les aspects sociaux du DD dans la politique n'a été perçu. Finalement, certains acteurs semblent vouloir décourager l'implication citoyenne dans la prise de décision.

Tableau 4.1

Grille d'analyse résumée des acteurs de la coalition économique

	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies
Entrepreneurs	Développement immobilier	Alliances avec élus et cadres de la ville	Tension avec le MDDEP	Pression sur leurs alliés (4.3.1.1)
	<ul style="list-style-type: none"> • Accélération processus d'autorisation • Maximiser les profits 	Capacité d'agir sur le plan juridique	Opinion publique et médiatique défavorable	Pression sur leurs opposants (4.3.1.2)
Employés (ville)	Stabilité d'emploi <ul style="list-style-type: none"> • Maintient de relations harmonieuse avec les supérieurs 	Alliance avec élus et entrepreneurs	Pression des élus et entrepreneurs pour accélérer les projets immobiliers	Accélérer l'acceptation des projets (4.3.2.1)
Élus	Réélection <ul style="list-style-type: none"> • Favoriser le développement de la ville 	Pouvoir décisionnel formel	Partage du pouvoir et relations tendues avec le MDDEP	Augmenter le pouvoir décisionnel/ La politique comme stratégie commune (4.4)
		Alliance avec entrepreneurs	Pression d'entrepreneurs	Éviter une mise en œuvre effective de la politique (4.3.3.1)
	Réélection <ul style="list-style-type: none"> • Maintenir une bonne image publique 	Pouvoir décisionnel formel	Défi de d'intégration des aspects sociaux	Évacuer les aspects sociaux de la mise en œuvre de la politique (4.3.3.2)
			Opinion publique et médiatique défavorable	Consultations populaires superficielles (4.3.3.3)
				Subventions aux organismes de concertation (4.5.2.1)

4.4.1 Les entrepreneurs

4.3.1.1 Des pressions sur leurs alliés

La première stratégie que semblent déployer les entrepreneurs est le maintien d'une pression économique sur des alliés « clés » de la coalition économique à la ville. En effet, il semble exister une grande proximité entre certains élus et entrepreneurs. Un élu affirmait, en nommant un entrepreneur particulier, qu'il était « *proche proche proche du maire* », par exemple. Un employé, au statut hiérarchiquement élevé, affirmait pour sa part que : « *beaucoup (d'entrepreneurs) déjeunent avec le maire (...) des gens qui n'ont que des intérêts personnels* ».

Cette proximité, qui n'est pas rare au niveau municipal et reste généralement dans l'informel, semble servir aux entrepreneurs pour faire pression sur des élus qui à leur tour poussent sur certains employés haut placés afin d'accélérer le développement de projets domiciliaires. Soulignant cette pression économique, un cadre de la ville affirmera que « *c'est sûr que les entrepreneurs, ils magasinent* ». Afin d'illustrer ces propos, il mentionnera un exemple où les développeurs avaient émis une règle selon laquelle la première ville délivrant les permis obtiendrait un projet important de développement industriel. C'est que l'emplacement demandé était situé dans un écosystème d'intérêt. En effet, ce même acteur explique que ces entrepreneurs :

« *Nous ont demandé : est-ce qu'on a la sécurité au niveau des milieux humides? (...) Ils ont envoyé leurs biologistes, ils ont trouvé des p'tites plantes, pis en tout cas (...) finalement on a réglé le problème (avec des)*

échanges compensatoires (...) là on était contraint par le ministère de l'Environnement ».

Cet évènement, considéré par plusieurs comme l'amorce de la politique de DD (voir section 4.4), démontre bien la pression économique exercée d'une part par le secteur privé et la pression environnementale exercée par le MDDEP d'autre part. Apparemment dans de tels cas, où le MDDEP ralentissait l'acceptation de projets, cet acteur retournait aux élus de la coalition économique cette pression économique, qui était alors dirigée vers le ministère : *« (quand le MDDEP veut s'opposer à un projet) là on est obligé de faire des pressions aux décideurs... ».*

Deux autres employés au statut hiérarchique élevé à la ville, viendront confirmer cette proximité entre les acteurs des deux sous-groupes de la coalition économique et le jeu de pression qui s'effectue : *« (les promoteurs) c'est le groupe avec lequel on est continuellement en discussion (...) ils ont besoin de nous ».* Un autre ajoutera que :

« Dire non à un promoteur immobilier, ça a des impacts (...) l'objectif suprême de la ville (c'est de) la développer (...) le comportement attendu c'est de dire: t'es un bon gestionnaire si tu dis oui, trouve des solutions (...) c'est une pression qui est toujours là ».

4.3.1.2 Des pressions sur leurs opposants

Cette même stratégie des entrepreneurs semble aussi être exercée sur les acteurs de la coalition environnementale. En effet, les acteurs de la ville ne sont pas les seuls à ressentir une pression de la part des entrepreneurs. Cette pression semble s'effectuer principalement via l'utilisation des tribunaux ou la menace de cette utilisation, envers

des membres de la coalition environnementale. En effet, un membre d'une organisation de revendication affirme avoir reçu des « *menaces de poursuite de promoteurs (...) on m'avait demandé à ne plus intervenir publiquement* », ce qu'il décrit comme une menace de poursuite-bâillon. Un autre acteur, cette fois-ci en provenance du milieu de la concertation environnementale, affirmera dans le même sens que dans « *des dossiers plus délicats que d'autres, un promoteur (...) m' avait fait, pas des menaces, mais pas loin...* ». Un acteur en provenance de la coalition économique admettra même que, dans la défense d'un projet de développement « *on a investi dans des avocats spécialisés (en droit environnemental) dépensés des argents qui pourraient être mieux utilisés* », afin d'assurer le succès de leur projet.

Cette capacité d'agir sur le plan juridique semble être une ressource importante pour la coalition économique qui dispose de moyens financiers importants pour défendre ses intérêts et peut alors s'associer à des experts.

4.4.2 Les employés de la ville

4.3.2.1 Accélérer l'acceptation des projets

Concernant les employés de la ville issus de la coalition économique, la principale stratégie mise en œuvre pour répondre aux pressions subies de la part d'élus et d'entrepreneurs, semble être d'assurer l'accélération de l'acceptation des projets immobiliers. Divers acteurs rencontrés viendront renforcer l'idée que certains employés de la ville assurent l'acceptation rapide de différents projets : « *(Notre) structure (...) facilite le développement (...) en une journée le projet est accepté, ailleurs (ça prend) 3 mois au moins* », mentionnera par exemple l'un d'eux.

Comme pour les autres acteurs de la coalition économique, les employés rencontrés perçoivent la protection de l'environnement et le concept de DD comme des contraintes. À ce sujet, un employé de la ville affirmera que :

«le développement durable est arrivé, et comme l'environnement était perçu comme un empêqueur (ça) a passé comme une façon différente de faire les choses(...) moins contraignante ».

Un employé hiérarchiquement haut placé à la ville en dira pour sa part : *« jusqu'où on peut aller jusqu'à ce que ça (le développement durable) devienne une contrainte? ».*

Cette vision du DD comme contrainte n'est pas surprenante chez des acteurs défendant des intérêts économiques et soulève la possibilité que la politique ait été une stratégie permettant de défendre cet intérêt plutôt que celui de DD même. Certains iront même jusqu'à avouer qu'elle vient *« faciliter le développement »*.

4.4.3 Les élus municipaux

4.3.3.1 Éviter une mise en œuvre effective de la politique de DD

C'est pour s'assurer de la « non-mise en œuvre » de la politique de DD que certains décideurs de la ville semblent avoir déployé deux autres stratégies : s'assurer de la

non-création de réglementations suite à la politique et de la non-création du comité de suivi prévu.

En effet, dans l'étude de la mise en œuvre d'une politique, les actions de suivi sont cruciales pour comprendre son impact. Dans le cas actuel, il ne semble pas exister de réglementations précises en lien à cette politique. D'ailleurs un élu de la coalition économique nous confiera que selon lui, *« Ya trop de réglementations...  a créé des obstacles aux entreprises, si nous on l  g  f  re trop sévère on cause du tort aux industries... »*. Ceci suggère que l'absence de règlement fait partie des stratégies de la coalition économique, reléguant alors la politique aux oubliettes.

Une analyse qui serait rest  e au niveau formel aurait aussi rapidement conclu à l'existence d'un comité chargé de cette mise en œuvre, tel que décrit dans la politique elle-même. Ce comité devait en effet s'assurer de la création de réglementations et du suivi de la politique. Toutefois, les différents acteurs rencontrés ont mis en lumière l'absence d'un tel comité. En fait, tel que suggéré par un employé de la ville, *« le comité de suivi prévu n'a pas été retenu...les autres directions ont leur comité, ici c'est celui d'urbanisme... »*. Des élus de la coalition environnementale nous dirons aussi que :

« Cette fameuse politique, nous autres les élus, on a pu vent de   a (...) si tu ne sièges pas (au CCU) t'en as pas d'information (...) aucun élu n'est connecté sur cette branche-là (DD) contrairement à sécurité publique, loisirs (...) Les fonctionnaires doivent penser que c'est plus facile de faire atterrir leurs projets sans passer par un comité ».

Le Comité d'urbanisme dont il est question, le CCU, ne semble toutefois pas fournir d'information sur le suivi de la politique non plus. En effet, un autre élu, qui siège sur ce comité d'urbanisme, suggérera que seuls les « *amis du maire* » peuvent y siéger et que sa nomination y est instrumentale puisqu'il n'est « *pas efficace (dans ce rôle parce qu'il) n'y connais rien (en environnement et urbanisme) (et qu'il n'est) probablement pas le meilleur pour ça* ». Aussi, il ajoutera qu'en ce qui concerne les aspects de DD supposés être discutés dans ce cadre :

« On n'a jamais parlé de ça...on parle jamais d'environnement...chaque service a un comité de travail avec élus et employés : loisir, sécurité publique, urbanisme ... c'est la loi qui l'exige. Mais aménagement (gestion et développement durable) du territoire en a pas, c'est le seul ».

Bien qu'un employé de la ville affirme que: « *y avait une volonté d'avoir un comité, mais vu qu'y' a pas de problème on n'a pas senti le besoin de créé des institutions* », il semble plus probable que ce manquement important ait été une stratégie par les acteurs de la coalition économique de la ville. Se faisant, ni la communauté, ni les employés, ni même les élus, arrivent à suivre les développements, rendant l'approche de mise en œuvre clairement descendante et s'éloignant donc des principes du DD.

4.3.3.2 Évacuer les aspects sociaux de la mise en œuvre de la politique de DD

C'est possiblement afin de préserver l'image de la ville que les prochaines stratégies ont été déployées. Un élu mentionnera par exemple qu'« *on (la ville) a pu de problème aujourd'hui (...) c'est ça l'avantage de ces politiques-là, même si tu le faisais avant* ». Plusieurs acteurs de la coalition environnementale soutiennent d'ailleurs en ce sens que la politique n'a pas été créée dans le but annoncé de faire un

virage vers le DD. Certains diront que la ville a voulu « *se donner bonne image, gagner des prix* ». Face au défi que l'application du champ social au DD soulève, particulièrement en la quasi-absence de spécialistes des sciences sociales au sein de la ville, une troisième stratégie semble donc se dégager des élus de la coalition économiques et consiste en l'évacuation des aspects sociaux dans la mise en œuvre de la politique. Du point de vue de la justice sociale, un manquement apparaît dans la mise en œuvre de la politique. Un employé de la ville le soulignera d'ailleurs : « *le coté social, l'accès, les prix (c'est) notre point faible ici (...) nous (on est orienté) plus économie et environnement* ». Cette affirmation n'est pas surprenante. L'intégration des aspects sociaux semble souvent être problématique dans les tentatives d'application du concept de DD. Cette difficulté aurait été contournée par la ville en séparant formellement le développement social du développement durable dans deux politiques distinctes :

« *Aussitôt que c'était un projet qui touchait le social, ils (les gens de la ville) préféraient basculer ça à la politique de développement social (...) (les projets de la politique de DD sont) donc plus des projets d'environnement...* », nous affirmera un élu de la ville.

D'ailleurs, la seule mesure coercitive de la politique, l'échange compensatoire, « *se répercute sur le prix des terrains (qui) augmentent...c'est le coté social qui mange la claque...* », selon un employé de la ville. Pour les entrepreneurs qui se sont volontairement imposé un développement plus « vert », les coûts excédants sont relayés aux clients et ce développement « vert » ne devient accessible qu'à une minorité bien nantie : « *à date je me suis attiré une clientèle de prestige...des gens qui sont capables de payer* », soulignait en ce sens un promoteur.

4.3.3.3 Consultations populaires superficielles

C'est possiblement afin de corriger une opinion publique et médiatique défavorable qu'une quatrième stratégie a été déployée par les élus de la coalition économique, soit celle d'éviter une réelle implication des citoyens dans la prise de décision. En effet, plusieurs acteurs semblent percevoir l'implication citoyenne comme une contrainte à éviter et des efforts semblent avoir été déployés afin de minimiser cette participation, pourtant centrale au DD. Plusieurs acteurs croient parlent d'ailleurs de « pseudo-concertation » de la ville. C'est que bien que la politique de DD mentionne l'importance d'encourager l'implication multi-acteur dans une visée de concertation, la réalité informelle semble plus nuancée.

D'abord, sur l'implication citoyenne ayant mené à la politique « *des tables de travail (ont) amené des projets et des idées* » tel que mentionné par un élu, via une « *consultation ciblée (où divers organismes) ont déposés (des) mémoires (...) les projets ont tous été retenus* », selon un employé de la ville. Toutefois, la vision d'un acteur membre d'un groupe de concertation environnemental est toute autre. Selon lui, « *on a participé à la pseudo consultation, ils (la ville) nous demandaient d'arriver avec des idées, sans nous donner de grandes orientations* ». Cette vision de « pseudo concertation » semble partagée par certains acteurs de groupe de revendication. L'un d'eux nous affirmera notamment qu'« *Ils (les citoyens) s'attendent à ce que la ville écoute (mais) ils nous ont présenté leurs intentions* ». En ce sens, certains acteurs semblent évoquer un désir de participation plus profond dans l'orientation même de la politique, notamment dans l'orientation du plan d'aménagement urbain, plutôt que dans la réalisation de quelques projets. En fait, de « vraies » tables de concertation semblent exister à la ville. Toutefois, un élu

apportera une nuance sur ces tables, puisque selon lui elles ne sont pas représentatives des citoyens :

« Sur (ce) comité (en lien au développement social) (...) c'est tous des gens de (l') équipe électorale (du maire)(...) il faudrait que ce soit les vrais acteurs du développement social (...) pas des amis du maire assis autour de la table ».

Cette absence de concertation représentative découle possiblement d'une vision de l'implication citoyenne négative chez certains élus et employés importants de la coalition économique. L'un d'eux en dira, par exemple :

« Les citoyens, ils ont plus de crédibilité que le maire et le conseil élu (...) ces gens-là en majorité ne connaissent rien là-dedans (...) c'est pas normal qu'un groupe de citoyens ait autant de temps d'antenne que les décideurs (...) L'opinion des citoyens, elle est biaisée ».

Cette vision est difficilement réconciliable avec le concept de concertation multi-acteur où chacun doit participer à la négociation. Cet élu ajoutera d'ailleurs que *« quelqu'un qui est pour l'environnement, qui reste dans l'bois pis qui récupère le vieux bois mort (ensuite) ton discours, j'veais le respecter »*. Cette affirmation démontre à la fois un mépris envers les valeurs environnementalistes et envers les citoyens qui défendent ces idées. Cet élu n'est pas le seul à sembler résistant à la concertation. Un employé au statut hiérarchique élevé ira dans le même sens en affirmant que *« le développement durable, c'est acquérir des connaissances (c'est) s'ouvrir sur ce que les gens ont à dire (ce qui ne) veux pas dire que ça a une valeur »*. Ici, une compréhension superficielle du concept de concertation et un mépris face aux citoyens émergent à nouveau dans le discours de la coalition économique alors que ce

fonctionnaire affirme que certains points de vue n'ont pas de valeur. Un autre haut fonctionnaire ajoutera d'ailleurs que, selon lui :

« La culture de la ville ne fait pas partie de parler aux citoyens (...) y en a pas d'acteurs en développement durable (la ville) on est les seuls. (On a une) relation paternaliste avec les gens ».

Par une grande proximité avec des élus et employés clés à la ville, les entrepreneurs semblent exercer une influence importante sur l'aménagement de la ville. Cette pression en provenance du secteur privé pourrait avoir structuré les relations entre membres de la coalition économique. Concernant les acteurs de la ville, un important décalage entre leur discours et la politique formelle semble exister. En évitant d'en faire un suivi, en évacuant les aspects sociaux et en décourageant l'implication citoyenne, plusieurs d'entre eux ont démontré la volonté d'utiliser la politique de DD de manière instrumentale afin de défendre leurs intérêts économiques seuls, favorisant la conservation du *statu quo* en ce qui concerne sa structure hiérarchique descendante.

4.5 Une politique de DD comme stratégie commune aux deux coalitions

En effet, il semble que des acteurs de la coalition économique et environnementale en provenance de la ville et du gouvernement provincial, se soient entendus pour réorganiser la distribution du pouvoir décisionnel davantage vers la municipalité afin d'augmenter sa marge de manœuvre, en échange d'une mesure contraignante dans la politique de DD. En effet, c'est la politique de DD elle-même qui semble ici être au

cœur de cette stratégie commune, en venant répondre à une volonté, d'une part comme de l'autre, d'éviter les confrontations entre la ville et le MDDEP.

Divers acteurs en provenance des deux coalitions et de différentes organisations, semblent s'entendre sur les circonstances de la création de la politique de DD. D'abord, la perception du MDDEP chez les acteurs de la coalition économique semble généralement mauvaise. Un élu de la coalition économique en dira par exemple que le « *ministère de l'Environnement, c'est le pire obstacle au développement du Québec, c'est des extrémistes (...) y se braquent pis c'est toujours non non non* ». Selon un employé de la ville, « *ça ne marchait plus (il régnait un) climat de confrontation (...) le ministère (MDDEP) bloquait systématiquement nos projets* ». Un cadre semble aussi confirmer cette idée :

« Le développement durable, c'était un enfarge (qui créait des) tensions et des délais entre nous, le MDDEP et les promoteurs (...) C'est là l'amorce de la politique (...) Le MDDEP aussi demandait ça... ».

Un élu affirmera aussi qu'il a « *souvent entendu que c'était pour faciliter le développement économique (en) facilitant les accréditations avec le ministère...* ».

Un acteur du MDDEP viendra confirmer cette tension entre les deux paliers de gouvernement :

« Des pressions politiques pour (...) freiner ou accélérer différents dossiers (...) c'est fréquent (...) un maire qui souhaite qu'une entreprise s'installe va

intervenir, questionner le ministère (...) (la politique) a été développée parce que (la ville) ne voulait pas se confronter au MDDEP dans chaque projet de développement... (avant) ils faisaient des études (...) cas par cas ... pour pouvoir accélérer le traitement des demandes (...) on (a décidé de) faire quelque chose de global ».

Il semble donc que la volonté d'accélérer l'acceptation des projets était réciproque. En échange de ce transfert de pouvoir apparent, le ministère aurait négocié l'adoption d'une mesure coercitive. En effet, un acteur de la ville affirmera que la mesure coercitive incluse dans la politique³ « *on voyait ça comme un enfarge finalement on a compris que ça faisait partie du 'trade off' avec le MDDEP pour débloquer le développement de la ville* ». Un autre confirmera cette négociation en ajoutant qu'elle est « *venue pour avoir la paix avec le ministère* ». La négociation de ce transfert de responsabilité semble avoir été efficace, tel que le suggère un employé de la ville qui décrit les anciennes relations avec le « *MDDEP (comme) tendues (...), mais plus maintenant. La démarche a donné une crédibilité, un lousse qu'on n'avait pas avant* ».

4.6 La coalition environnementale déploie diverses stratégies, sans cohésion

Ce dernier chapitre présentera les stratégies développées par les acteurs de la coalition environnementale. Le niveau de proximité des acteurs au sein de cette coalition est moindre que celui des acteurs de la coalition économique. Certains sont mêmes distantes, voir tendues (voir figure 4.2) alors qu'un employé de la ville parlera par exemple des organisations de revendication comme ayant un agenda caché avec

³ La mesure en question est une forme de compensation écologique dont il sera impossible de discuter davantage dans le cadre de cet ouvrage sans briser l'anonymat de la municipalité à l'étude

« (Des) arguments au niveau scientifique (qui) ne tiennent pas la route. Ils ont des problèmes avec les politiciens en place et s'habillent dans un habit vert pour rallier (...) l'opinion publique ».

Ceux-ci n'ont donc pas de stratégies répondant l'une à l'autre comme la coalition économique, mais plutôt une multitude de stratégies individuelles (tableau 4.2). Trois sous-groupes seront discutés de manière distincte : d'abord les acteurs d'organisations environnementales revendicatrices semblent miser sur l'éducation comme moyen de mobilisation, sur une implication directe en politique et à l'utilisation de stratégies d'ordre légal pour bloquer des projets auxquels ils s'opposent. Ensuite, certains groupes de concertation environnementale semblent délaissé leur mandat de concertation afin de s'orienter vers l'éducation, stratégie qui semble encouragée par la ville. Un autre groupe de concertation qui est moins soutenu par la ville, mais davantage en contact avec le MDDEP, semble pour sa part viser des actions plus revendicatrices. Étant très limités dans leurs actions, les employés de la ville prônent pour leur part l'éducation, alors que les élus tentent de se regrouper pour augmenter leur pouvoir.

Tableau 4.2

Grille d'analyse résumée des acteurs de la coalition environnementale

	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies
MDDEP	Stabilité d'emploi • Respect du mandat Protection de l'environnement	Pouvoir formel	Pression d'élus, confrontation avec la ville (élus/employés)	Politique de DD: Déléguer du pouvoir vers la ville, inclure une mesure coercitive (4.4)
Organismes de revendication	Espaces verts • Ressourcement • Plein air	Réseau de contacts (experts, journalistes, militants)	Manque de ressources (financières/humaines)	Mobilisation citoyenne (4.5.1.1)
	Aménagement urbain • Transports actifs		Pression (élus/entrepreneurs)	Soutenir les élus/candidats de la coalition environnementale (4.5.1.2) Utilisation de mécanismes légaux pour bloquer des projets (4.5.1.3)
Élus	Réélection • Cibler et développer un électorat	Réseau de militants	Exclus du comité exécutif	Regroupement informel d'élus/de candidats (4.5.2.1)
Organismes de concertation	Stabilité d'emploi • Financement de l'organisme	Proximité avec la ville	Pression des C.A et de la ville pour préserver image positive	Éviter revendication/concertation pour consolider les subventions de la ville (4.5.3.1)
	Protection des milieux humides		Financement	
			Isolément du réseau d'acteurs	Éducation/mobilisation citoyenne (4.5.3.2) Pression sur le MDDEP (4.5.3.3)
Employés (Ville)	Stabilité d'emploi • Maintien de relations harmonieuse avec les supérieurs Protection de l'environnement	Expertise en environnement	Pression de la ville (élus/employés) Mandat excluant le développement domiciliaire	Éducation (élus/citoyens) (4.5.4.1)

4.6.1 Les acteurs revendicateurs

4.5.1.1 Mobilisation citoyenne

En absence de structures fonctionnelles de concertation, c'est d'abord vers l'éducation comme moyen de mobilisation que les acteurs issus de groupes de revendication semblent avoir orienté leur approche. Un acteur de ce groupe affirmera sans hésitation que son but est de « *mobiliser du monde dans les quartiers (...) tout le reste ça ne sert à rien* ». Pour se faire, ce groupe semble maîtriser une ressource d'importance, soit celle d'une grande proximité, voir complicité, avec des médias locaux. Un des acteurs en dira d'ailleurs que « *(les) médias (...) ils sont à l'écoute, quand (l'organisation) lève la main (ils) sont présents...* ». Cette proximité d'avec certains médias des groupes citoyens militants est d'ailleurs remarquée de part et d'autre, incluant de la part d'acteurs de la coalition économique. L'un d'eux en dira par exemple qu'il croit que « *les médias ont définitivement un parti pris négatif contre la ville* », en parlant de la couverture accordée aux militants environnementaux. Toutefois, malgré la maîtrise de cette ressource-clé, les acteurs revendicateurs rencontrés ne semblent pas arriver à mobiliser efficacement la population. Plus encore, et tel que mentionné au chapitre 2, les acteurs revendicateurs seraient de moins en moins présents. L'un d'eux avouera même que « *les troupes sont épuisées* ».

4.5.1.2 Utilisation de mécanismes légaux

Plus récemment, et probablement suite aux stratégies de la coalition économique, ces acteurs semblent s'être orientés vers un second type de stratégie en s'impliquant

davantage dans les processus politiques auxquels ils ont accès, en s'opposant directement à des décisions au conseil de ville. Aussi, ils croient maintenant qu' « *il faut débarquer politiquement ceux qui sont en place et essayer de réparer les dégâts (...) c'est la seule chose à faire* ».

4.5.1.3 Implication politique

Afin de mettre de l'avant leurs intérêts, c'est aussi en tentant directement de faire élire des membres de leur groupe que les acteurs revendicateurs agissent. L'un d'eux en dira d'ailleurs qu'« *Un de nos exécutifs s'est présenté (aux élections)* ». Aussi, les membres ont travaillé activement au sein de l'opposition informelle d'élus aux dernières élections municipales afin de favoriser l'élection de candidats partageant leurs valeurs environnementales.

4.5.2 Les élus municipaux

4.5.2.1 Regroupement informel

Tel que mentionné plus haut, concernant les élus associés à la coalition environnementale, une forme d'opposition informelle s'organise au conseil de ville, sans qu'il n'existe de parti ou de programme politiques. Cette organisation s'est faite autour de divers enjeux, plus larges que celui de l'environnement seul. Puisqu'ils détiennent pratiquement la balance du pouvoir, ils arrivent parfois à faire à influencer les votes au conseil de ville. Toutefois, les membres de ce regroupement étant exclus du comité exécutif de la ville, leur pouvoir d'influence reste limité. Aussi, bien qu'un

réseau de citoyen semble s'être mobilisé autour d'eux tel que décrit plus haut, ce regroupement s'est dissolu aux dernières élections municipales alors que plusieurs de ses conseillers municipaux n'ont pas été réélus.

4.5.3 Les groupes de concertation

4.5.3.1 Consolider l'octroi de subventions municipales

Ici, des membres de trois organisations distinctes ont été rencontrées et l'orientation de leurs stratégies semble être liée à la proximité, ou non, d'avec la ville. C'est que la municipalité aurait priorisé l'interaction avec certaines organisations et pas avec d'autres. Dans ce jeu de relation, la municipalité semble défendre un intérêt relié à la préservation d'une certaine image positive, tandis pour deux des trois organismes, l'octroi de financement de projets par la ville serait un atout majeur leur permettant de répondre à une contrainte majeure qu'est leur financement. Un cadre de la ville le suggèrera d'ailleurs assez dans ses propos : *« C'est rare qu'on se fait féliciter (certains organismes) oui parce qu'on les reconnaît et ils peuvent aller chercher des subventions »*. D'ailleurs, cette proximité d'avec la ville de certains groupes de concertation semble aussi être issue de la politique de DD. Comme un acteur issu d'un des deux organismes financés par la ville le mentionnera :

« La politique (...) nous aide quand on fait une demande de subvention (à la ville) on utilise leur vocabulaire (et c'est) plus difficile pour eux de dire non (...) Avant (la ville) n'était pas un joueur avec nous (...)...J'espère qu'on va travailler fort pour qu'on le demeure ».

Un membre de l'autre organisation de concertation entretenant des liens avec la ville ajoutera qu'en temps qu' « *OSBL, il nous faut de l'argent(...) il faut garder les employés (...) des fois le téléphone sonne, c'est la ville (...) qui ont un projet (...) qu'ils nous payent* ».

Pour ces deux groupes démontrant une certaine proximité avec la ville, la principale stratégie déployée semble donc de s'éloigner de leur mandat principal de concertation. C'est que les membres de ces groupes ne semblent pas avoir été à même de relever certains défis typiques de la concertation. Notamment, un acteur qui trouve « *la concertation vraiment difficile* » nous précisera les difficultés liées à l'impératif de représentativité du conseil d'administration de son organisme :

« *Il y beaucoup de personnes (...) sur le C.A. qui n'en ont rien à faire. La structure est faite comme ça, il faut tant de personnes qui représentent tel milieu. En théorie c'est bien, mais en réalité c'est perçu comme pas louable (d'être sur le C.A. de cet organisme), ils sont délégués* ».

Un autre ajoutera : « *les gens veulent passer à l'action. On veut faire des projets en collaboration ou se faire mandater par d'autres pour faire des projets* ».

Tel que décrit plus haut, la ville est devenue un de ses partenaires permettant le financement de projets et une dynamique venant remettre en question l'indépendance de ces organismes semble s'être développée. En effet, les acteurs des deux groupes en lien avec la municipalité s'entendent sur le fait qu'ils veulent protéger l'image de la ville afin de consolider leur financement. L'un d'eux affirmera en ce sens qu'il y a :

« Déjà des données qu'on n'a pas publiées au sein du c.a. parce que ce n'était pas bon pour l'image de la ville (...) On travaille avec la ville, on leur publie des données, mais ça reste à l'interne ».

Un autre confirmera cette idée en ajoutant que dans son organisme *« on essaie de ne pas être revendicateurs sur la place publique, beaucoup de politiciens haïssent ça pour mourir ».*

4.5.3.2 Éduquer et mobiliser la population

Concernant le troisième groupe de concertation, celui que l'on peut considérer comme plus éloigné de la ville, une des stratégies qui semble être déployée est le recours aux médias. Alors que les deux autres organismes s'entendent que sur le fait que : *« si on s'en va dans la sphère médias, pas sûr que le c.a. va être d'accord »*, cette troisième organisation qui ne *« travaille pas vraiment avec eux autres (la ville) parce qu'ils ne veulent pas... »*, selon leurs dires, utilise la stratégie inverse. En effet, pour eux, la *« seule option c'est la sensibilisation (...) éduquer la population pour qu'elle fasse pression sur les élus »* et que *« tout ce qu'on peut faire c'est des sorties médiatiques »*. Point commun d'avec les autres organismes de concertation rencontrés, ceux-ci semblent aussi avoir délaissé leur mandat primaire de concertation.

4.5.3.3 Faire pression sur le MDDEP

Faute d'avoir développé des liens avec la ville, cet organisme de concertation plus éloigné de la ville semble plutôt passer par le MDDEP, qui lui-même transmettra cette 'pression' à la ville par la suite. Un membre de cette organisation affirmera d'ailleurs avoir fait « *des pressions auprès du ministère* » afin de contrer un projet immobilier dans un écosystème d'intérêt.

4.5.4 Les employés de la ville

D'abord, il est important de noter que les acteurs de la ville en provenance de la coalition environnementale sont, de manière générale, hiérarchiquement moins élevés que ceux de la coalition économique. Aussi, il semble avoir peu de cohésion au sein de ce groupe. Plutôt que de miser sur la concertation en matière de gestion environnementale, les acteurs semblent démontrer une orientation vers l'éducation et une vision de la ville « chef d'orchestre ».

4.5.4.1 Éduquer les citoyens et les élus

Un employé nous dira d'abord que, selon lui:

« (Négociateur) avec les politiciens (ça) manque de fermeté... je suis contre ça. Pourquoi ne pas faire un programme de formation pour conseillers? Une fois qu'ils vont comprendre, ils vont être de ton bord ».

Un autre employé de la ville rencontré avouera pour sa part que « *La concertation, c'est l'fun là, mais des fois ... est-ce qu'on vraiment besoin de ça? Non, la communication est encore assez facile* ». Pour lui, le rôle idéal de la ville serait celui de « *Chef d'orchestre* ». Cet employé, qui déteint certaines responsabilités importantes en lien au DD à la ville, exprime ici, tout comme divers acteurs l'ont fait avant lui, un éloignement du concept de concertation, allant jusqu'à placer la ville au-dessus des autres acteurs. Toutefois le rôle de cet acteur semble limité puisque, selon ces dires, son supérieur :

« *s'occupe du développement durable (et) du développement domiciliaire (...) moi je coordonne (les) autres directions (de la ville) pour durabiliser les interventions (de la ville)* ».

Ce dossier du développement domiciliaire, qui est l'enjeu principal amené par les acteurs interviewés, semble donc être sous la responsabilité d'un cadre de la ville dont l'approche semble être de répondre aux pressions subies même lorsqu'elles vont à l'encontre de ses principes. En effet, ce dernier nous mentionnait que : « *on accepte l'étalement urbain même si ça va à l'encontre (de nos) principes (...) la journée où je ne vivrai plus avec les pressions politiques, je ferai de la politique* ».

Ces contraintes, que sont l'isolation du développement domiciliaire du dossier « Développement durable » et les pressions effectuées par les entrepreneurs et élus de la coalition économique, semblent ici être contraignantes et déterminantes dans l'orientation des stratégies des acteurs employés de la ville.

Finalement, on remarque que les acteurs de la coalition environnementale sont beaucoup moins organisés que ceux de la coalition économique. Là où ils se rejoignent peut-être, est dans la stratégie qu'ils s'entendent presque tous pour éviter la concertation, et dans une certaine mesure la majorité d'entre eux semblent partager une stratégie commune : l'éducation.

Les acteurs issus d'organismes de revendication s'orientent davantage vers l'éducation et la mobilisation citoyenne bien qu'ils tentent aussi de s'introduire de manière directe en politique et dans les processus décisionnels légaux. Les élus pour leur part se sont regroupés de manière informelle afin de tenter d'aller chercher la balance des votes au conseil de ville. Les organismes de concertation eux-mêmes ne semblent plus s'orienter vers la concertation, certains ayant plutôt développé des liens étroits avec la ville, d'autres avec le MDDEP, et tous visant d'avantage l'éducation. Les employés de la ville appartenant à la coalition environnementale semblent subir pour leur part d'importantes contraintes auxquelles ils auraient répondu en se tournant aussi vers l'éducation à l'environnement plutôt que la concertation, et en acceptant d'éliminer l'enjeu de développement domiciliaire de leur mandat.

CHAPITRE V

DISCUSSION

L'étude de la grille d'analyse issue des entretiens, couplée à l'analyse de la politique de DD, nous a permis de découvrir qu'il existe un décalage entre les réalités vécues par les acteurs en relation autour des enjeux environnementaux de la municipalité à l'étude et l'outil formel qu'est la politique en tant que telle. Ainsi, il a été possible de démontrer que la mise en œuvre de cette politique ne suit pas les fondements de concertation sous-jacents au DD qu'elle énonce. Plutôt, une dynamique formée de deux coalitions, l'une environnementale et l'autre économique, semble s'être formée en fonction des différents intérêts des acteurs et de leurs relations, et ceux-ci semblent avoir développé diverses stratégies pour éviter la concertation.

La dynamique qui semble s'être développée chez les acteurs appartenant à la coalition économique semble être articulée autour d'un enjeu principal, soit celui du développement domiciliaire, et les entrepreneurs privés semblent exercer une influence structurante sur les relations au sein de ce groupe, afin de défendre un intérêt de développement. Les élus et employés de la municipalité semblent répondre à cette pression en évitant toute mise en œuvre effective de la politique de DD, incluant une réelle concertation, et favorisant par le fait même le maintien du *statu quo* en ce qui concerne sa structure hiérarchique descendante.

Les membres de la coalition environnementale, pour leur part, entretiennent des relations moins structurées que le groupe précédent, bien qu'ils partagent une

stratégie d'évitement de la concertation et semblent favoriser, de manière générale, le recours à l'éducation environnementale. Alors que les élus semblent avoir développé une proximité et une forme d'entraide avec des groupes citoyens militants, les organismes de concertation semblent s'être rapprochés davantage des acteurs de la ville de qui ils obtiennent maintenant des subventions. Au niveau provincial, le ministère de l'environnement semble avoir joué un rôle dans la création même de la politique de DD, aux côtés de la municipalité avec qui un transfert de pouvoir se serait négocié en échange de l'ajout d'une mesure de compensation écologique dans la politique.

L'absence de concertation et l'efficacité des différentes stratégies déployées seront discutées davantage en amenant un éclairage théorique en lien à la littérature existante sur le sujet.

5.1 Pluralité des paradigmes et absence de concertation

Tel que décrit dans le cadre de ce mémoire, plusieurs acteurs en provenance des deux coalitions ont exprimé, de manière directe ou par leurs actions, leur réticence à entrer dans un véritable processus de concertation. Certains acteurs provenant du secteur économique semblent croire que leurs intérêts sont irréconciliables avec le concept de DD, d'autres, en provenance d'organisations citoyennes, exprimeront leur manque de confiance envers le processus de négociation, tandis que certains employés

d'organismes de concertations affirmeront que la tâche est simplement impossible à accomplir¹.

L'absence de concertation effective a été soutenue d'abord par la présence d'intérêts et de visions du monde très différents entre les acteurs, intérêts qui n'ont jamais été confrontés ou négociés. Ces différents paradigmes semblent basés sur la tension entre rationalité écologique et démocratie, tel que suggéré par Gauthier et Lepage². En effet, ces auteurs ont suggéré une classification des acteurs de l'environnement qui discernent trois idéaux types de paradigmes : la vision « bureaucratique » implique un intérêt général donné d'avance par l'État. Le DD est alors possible en ajustant les politiques puisque le gouvernement est légitime et responsable face aux problématiques environnementales. La participation se résume à *informer* et consulter, surtout vers la fin du processus pour validation. C'est une vision descendante du haut vers le bas, basé sur une expertise professionnelle (aménagistes, urbanistes, etc.). Ensuite, les auteurs discernent une vision « écosystémique » qui, si

¹ Au moment de publier ce mémoire, les divers aspects permettant de conclure à une absence de concertation dans la municipalité étudiée semblaient toujours d'actualité. Le comité de DD devant être créé par la ville ne l'avait toujours pas été et ne semblait pas être planifié. Interrogé à ce sujet, un représentant de la ville répondra qu'« Ils (la ville) se sont plutôt servis du groupe de travail sur les travaux publics pour consulter lorsqu'ils souhaitaient le faire ». Ici, l'idée de consultation est confondue avec celle de concertation et on comprend rapidement que la culture de la ville ne semble pas avoir changé. Concernant les organismes de concertations, tout semble indiquer que les stratégies et façons de faire décrites dans ce mémoire sont toujours valides elles aussi. Les principaux changements survenus entre le moment où les entrevues ont été effectuées et la publication de ce mémoire concernent plutôt les acteurs en place. La coalition environnementale, qui était perceptible au moment d'effectuer le terrain, ne semble plus exister. Alors que les élus en provenance de cette coalition n'ont pas été réélus, les citoyens les supportant et formant un groupe revendicateur ne s'impliquent plus et leur groupe a officiellement été dissout.

² Gauthier, Mario et Lepage, Laurent. « La mise en oeuvre de la ville viable : une problématique d'action publique ». Dans *La ville durable : du politique au scientifique*, sous la dir. de N. Mathieu et Y. Guérmond, p. 101-118. Paris: INRA, 2005.

elle implique aussi un intérêt général donné d'avance, est dictée plutôt par les sciences naturelles (biologistes, écotoxicologues, etc.). que par une expertise professionnelle. Les scientifiques peuvent ainsi déterminer quel écosystème doit être préservé par exemple. La participation devient une occasion de *convaincre* le public en l'éduquant. Finalement, la vision « intégrée » se distingue des deux autres puisqu'elle présente plutôt un intérêt général à *construire* avec les acteurs, selon une approche ascendante du bas vers le haut. On parle alors de concertation et d'interdisciplinarité, où les sciences sociales côtoient les sciences naturelles. La compréhension des relations de pouvoir doit alors être intégrée pour assurer un équilibre entre la connaissance des milieux naturels, la démocratie et la prise de décision. La science n'est alors plus la chose d'experts, on parle même de « citoyens experts ». Le tableau 5.1 présente une synthèse de ces paradigmes et propose une classification lorsque le paradigme des acteurs ressortait, c'est-à-dire dans le cas d'acteurs en provenance de la ville ainsi que d'acteurs de groupes environnementaux de concertation et de revendication.

Tableau 5.1

Positionnement des groupes d'acteurs par organisation d'appartenance dans les trois grands paradigmes de Gauthier et Lepage

Critères	Paradigmes	Réglementaire-bureaucratique	Écosystémique	Intégré
		Top-Down	Top-Down	Bottom-Up
Prise de décision		Top-Down	Top-Down	Bottom-Up
Expertise		Professionnels	Scientifiques « durs »	Multiples
Participation		Consultation	Éducation	Concertation
Acteurs				

Les acteurs de la ville semblent principalement tomber dans la catégorie de référentiel réglementaire-bureaucratique, qu'ils soient de la coalition environnementale ou économique. Notamment avec les « consultations ciblées » ayant mené à la politique. Certains élus se classe clairement dans cette catégorie avec des propos insistant sur l'incapacité des citoyens à se former une opinion ou une expertise, et en insistant sur le rôle de l'État, unique acteur légitime puisqu'élu. L'État est alors vu comme seul porteur de l'intérêt public dans ce paradigme, tel que mentionné par un employé la ville devrait alors être le « chef d'orchestre ». Certains acteurs de la ville semblent

aussi se rapprocher du paradigme écosystémique, par exemple en cherchant à déterminer quels écosystèmes doivent être préservés, via une analyse scientifique, mais aussi par leur discours insistant sur la place prépondérante de l'éducation pour convaincre les citoyens. Ainsi, bien que les documents formels de la ville parlent de concertation, l'ASO a permis de dévoiler une façon de penser et de faire se rapprochant plus des deux autres paradigmes.

Il en va de même pour les acteurs issus des groupes de concertation environnementale. Bien qu'étant formellement mandatés pour faire de la concertation, il semble qu'ils aient plutôt délaissé ce mandat de concertation afin de s'orienter vers l'éducation, les plaçant clairement dans la catégorie écosystémique, stratégie qui semble encouragée par la ville. Éviter la revendication et une réelle concertation semble avoir servi à ces organisations à consolider certaines sources de financement, incluant des subventions octroyées par la ville.

Les acteurs qui semblent démontrer une vision intégrée de la gestion environnementale sont donc plus rares. Comme on peut s'y attendre, les acteurs issus de groupe de revendication prônent l'intégration multi-acteurs dans la prise de décision afin que leur point de vue soit pris en compte. Toutefois, même eux n'intègrent pas réellement le concept de concertation. Par exemple, l'un d'entre eux nous dira qu'il faut « *se concerter entre organisations (mais) pas avec le pouvoir (...)* *t'arrives pis tu dis : 'voilà nos conditions'.* (La vraie concertation ne) sert à rien ».

Les acteurs de l'environnement étudiés ici ne semblent donc pas vouloir se concerter. Une analyse plus poussée aura permis de mettre en lumière les diverses stratégies qu'ils tentent plutôt de mettre en œuvre afin de défendre leurs intérêts.

5.2 Des stratégies d'efficacité variable

5.2.1 Une coalition économique forte et efficace

Diverses stratégies d'acteurs de la coalition économique ont été présentées. Cette coalition d'acteurs semble avoir développé des alliances efficaces afin d'accélérer le développement économique de la ville : Les entrepreneurs semblent exercer une pression sur les élus et des menaces de poursuite envers les acteurs revendicateurs; les employés de la ville s'assurent de l'acceptation la plus rapide des projets de développement immobilier; Les élus s'assurent d'éviter tout processus de concertation réelle en organisant de fausses consultations citoyennes et en subventionnant les organismes de concertation pour des projets ne concernant pas ce mandat; Sans oublier la stratégie d'une politique de DD non mise en œuvre, mais a permis d'écarter le ministère de l'environnement. Toutefois, n'ayant de compte à ne rendre à personne, les acteurs de la ville semblent plutôt avoir répondu au défi de la concertation en l'instrumentalisant, de manière très efficace, comme un cadre de la ville l'affirmait :

« (Un) boom immobilier s'est produit (parce que la) structure d'accueil facilite le développement (...) (les entrepreneurs) nous disent : je n'ai jamais vu ça dans ma vie, en une journée le projet est accepté, ailleurs (ça prend) 3 mois au moins ».

La majorité des acteurs des deux coalitions s'entendent aussi sur le fait que l'implication citoyenne est à la baisse. Un élu de la coalition économique le confirmera d'ailleurs à sa manière :

« On a pu de problème aujourd'hui, depuis la politique de développement durable, les gens se taisent, les mêmes qui venaient chialer avant (...) maintenant ils ne peuvent pas nous frapper : on a une politique, un plan d'action, on gagne des prix. »

Il semble donc que la politique puisse avoir eu un effet délétère sur la participation citoyenne. Un des membres d'un groupe de revendication affirmera pour sa part qu'aujourd'hui « la ville ne répond plus ». Un élu confirmera cette baisse de militantisme en parlant de ce groupe revendicateur : « on les voit moins depuis le dernier mandat ».

Si ces stratégies sont efficaces pour la coalition économique, elle nous ramène à la tension existante entre le financement des villes, essentiellement basé sur les taxes foncières, et ce nouveau rôle grandissant de mettre en œuvre un développement durable qui leur ait attribué depuis quelques années. Dans le cas étudié, il semble peu probable que la ville puisse jouer ce double rôle efficacement, nous ramenant à l'importance de la concertation multiacteurs liée au DD.

5.2.2 Une politique de DD pour répondre au défi de superposition des juridictions

La politique de DD de la municipalité étudiée s'est révélée être elle-même une stratégie, commune à des acteurs en provenance des deux coalitions, d'une part d'acteurs de la coalition environnementale avec des employés du MDDEP et d'autre part d'acteurs issus de la coalition économique avec des employés et des élus de la ville. Pour éviter de se confronter sur un terrain commun, ces acteurs semblent donc avoir conclu un accord permettant à la municipalité d'obtenir plus de liberté dans la gestion de l'environnement. En échange de ce transfert de pouvoir apparent, le

ministère aurait négocié l'adoption d'une mesure de compensation écologique dans la politique de DD, sorte de '*trade off*' pour débloquer le développement de la ville.

Ici, c'est pour répondre à un défi que pose la superposition des juridictions et du partage des responsabilités entre les niveaux provincial et municipal en matière d'environnement que le transfert de responsabilité vers la ville a été effectué.

5.2.3 Une coalition environnementale peu efficace et qui tend à disparaître

Un manque de cohésion entre les acteurs de la coalition environnementale a finalement été relevé, ceux-ci semblent en effet beaucoup moins organisés que ceux de la coalition économique. Là où ils se rejoignent peut-être, est dans l'évitement de la concertation. Diverses causes pourraient amener ce manque de cohésion, et sont au cœur des stratégies déployées par les différents sous-groupes de la coalition environnementale.

Alors que certains acteurs revendicateurs semblent miser davantage sur le développement d'alliances avec des élus, une majorité vise l'éducation et la mobilisation citoyenne comme moyen d'améliorer l'environnement, le calcul étant que les citoyens sensibilisés exprimeront leurs intérêts environnementaux en votant et en faisant pression sur leurs élus. Toutefois cette stratégie pourrait s'avérer d'une efficacité limitée, les taux de participation aux élections municipales étant très bas. La mobilisation de la population de cette ville de taille moyenne semble aussi difficile, ce qui nous ramène à la crise démocratique, notamment avec les taux de participation très bas dans les processus de consultation municipaux. La problématique démocratique sous-tend donc ici encore la problématique environnementale. Résultat,

selon plusieurs personnes rencontrées dans les deux grandes coalitions, les acteurs revendicateurs seraient de moins en moins présents dans cette municipalité, l'un d'eux avouant même que « *les troupes sont épuisées* ».

Même stratégie misant sur l'éducation du côté des organismes de concertation, qui manquent grandement de ressources financières et tombent en compétition les unes contre les autres pour obtenir des subventions. Ici, il faut rappeler que ces institutions, ZIP, OBV et CRE, ont été créées afin de placer les collectivités locales au cœur de l'action en leur confiant le rôle de consultation et de mobilisation de leurs populations. La présente recherche a pu démontrer que les organismes présents sur le territoire de la ville à l'étude ont donc réorienté leur mandat effectif vers l'éducation et la consultation environnementale afin de renforcer leurs alliances avec la ville qui leur octroie désormais des subventions. Nul doute qu'il est positif de faire de l'éducation et d'obtenir des subventions municipales pour ces organismes, toutefois, qu'en est-il de la concertation, gage de démocratie? En s'orientant vers un financement de la ville, et en devenant en quelque sorte partenaires de la municipalité, les organismes de concertation se sont placés dans une situation donnant donnant avec la ville et ne jouissent plus de la même liberté qu'auparavant. Ce conflit d'intérêts a été clairement établi avec les entretiens effectués auprès de certains organismes alors que ceux-ci nous affirmaient éviter de publier des informations concernant la mauvaise qualité de l'environnement afin de garder une bonne relation avec la municipalité.

CONCLUSION

L'approche utilisée, l'ASO, nous a permis d'étudier le jeu de certains acteurs autour d'enjeux environnementaux et du concept de développement durable. L'analyse nous aura permis de dégager une grille contenant les concepts-clés de ce cadre.

Parmi les limites de notre approche, il faut souligner qu'une étude de cas ne permet de comprendre que la situation analysée et ne peut permettre d'extrapolation afin de comprendre d'autres réalités. Notre étude aura plutôt permis de révéler *une* réalité, informelle, à un moment précis dans le temps. Cette limite que pose l'étude de cas sur le terrain aura tout de même permis de saisir une réalité informelle imperceptible par d'autres moyens.

Aussi, afin d'honorer notre engagement auprès des participants de préserver leur l'anonymat, le nom de la ville étudiée aura finalement dû être gardée confidentiel. Bien que cet aspect aura limité l'analyse, plusieurs détails n'ayant pu être révélés, la confiance établie avec les acteurs suite à cet engagement aura permis d'obtenir des confidences surprenantes de la part de participants en provenance des tous les secteurs.

Finalement, malgré les limites de notre étude et bien que le nombre d'entretiens n'ait pas été très élevé, il aura été possible d'aller chercher des informations d'une grande originalité et d'une grande qualité nous permettant de répondre à notre question de

départ : le contexte étudié permet-il d'appliquer une politique de développement durable à l'échelle locale?

Notre principale conclusion est que la concertation multi-acteur essentielle au DD, a été volontairement évitée par une majorité d'acteurs rencontrés. La mise en œuvre d'une récente politique de développement durable ne semble pas avoir été effective et pourrait avoir été créée dans un but essentiellement instrumental. Le fait d'avoir créé des outils tels une politique de DD et des espaces de concertation n'aura pas permis de créer cette complexe dynamique de concertation où une vision partagée permet d'orienter les décisions.

Au cœur de la problématique de l'application du DD, se trouve donc d'une part le manque de volonté d'élus de partager leur pouvoir, mais aussi une grande fragilité démocratique où la population semble désintéressée aux enjeux environnementaux. La question de recherche qui a guidé ce projet était de savoir si la mise en œuvre d'une politique municipale de DD allait de pair avec l'atteinte des objectifs théoriques du DD. Dans le cadre de cette analyse, il est possible de suggérer que la gouvernance environnementale est effectuée par une poignée de gens influents, élus et employés de la ville, sans reddition de compte, et que les objectifs théoriques sont loin d'être atteints.

ANNEXE A

GUIDE D'ENTRETIEN

Guide d'entretien semi-dirigé

Analyse de la mise en œuvre d'une politique de développement durable municipale

1^{er} thème : On veut comprendre votre travail ou votre implication (tâche) et son lien avec la problématique (développement durable)

1) Quelle est votre fonction, votre poste dans l'organisation¹? Depuis combien de temps êtes-vous à ce poste?

- Quelle est votre formation? Quels sont ses liens avec l'environnement, le développement durable?

2) En quoi consiste votre travail? Pouvez-vous me décrire les aspects principaux de votre travail au sein de l'organisation représentée? (Tâches, mandats...).

¹ Par organisation, on entend l'institution interagissant avec d'autres institutions sur la question de l'environnement

3) Quels sont les aspects les plus importants de votre travail au sein de cette organisation?

- Qu'est-ce qui est plus difficile, plus facile/intéressant à réaliser?
- Quels sont les « outils » avec lesquels vous devez travailler? (P. ex. plan d'aménagement, politique...)

4) Quels sont les « défis », les problèmes que vous rencontrez dans votre travail?

- Comment parvenez-vous à résoudre ces problèmes?
- Quelles sont les pressions exercées sur votre institution (scientifiques? économiques? sociales?)
- Comment parvenez-vous à répondre à ces pressions?

5) Qu'est-ce que le développement durable pour vous? Et pour votre lieu de travail? S'il y a lieu, y a-t-il une différence entre ces deux visions?

- Comment percevez-vous son importance?
- Comment votre travail est-il relié au développement durable?
- Selon vous, pourquoi est-ce que la ville a développé une politique de développement durable? Un comité de développement durable?

6) Comment percevez-vous la ville, la qualité de son environnement, son avenir?

- Comment percevez-vous les grands projets actuels? L'aménagement urbain respecte-t-il le développement durable?

Thème 2 : Les relations et la concertation

1) Dans votre travail, avec qui êtes-vous amené à travailler (collaborer de manière générale)?

- À l'intérieur de votre organisation?
- À l'extérieur?
- Avez-vous des relations avec la Ville? (toute forme de relation)

2) Quelles sont parmi ces relations (relation avec des acteurs en lien avec l'environnement et le développement durable)

- Les plus importantes, pourquoi?
- Les plus difficiles, pourquoi?
- Les plus tendues, pourquoi?
- Les intéressantes, pourquoi?

3) Qui sont les personnes/organisations les plus importantes face aux problématiques environnementales dans cette ville?

- À la ville (élus et/ou employés), au paramunicipal
- Dans des organisations environnementales (revendicatrices et/ou de concertation)
- Dans des ministères provinciaux et/ou fédéraux
- Des promoteurs? Des acteurs du secteur privé?

Thème 3 : Le rôle dans l'organisation (la philosophie du rôle) (pourquoi la personne elle sert-elle à ça? Que pense-t-elle de son propre travail dans ce contexte-là?)

1) Face à la problématique du développement durable de la ville, quels rôles pensez-vous que vous avez à jouer, vous et votre organisation? (Qu'est-ce que vous pensez que vous *devriez* faire, que *devrait* être votre rôle?)

2) Quels objectifs poursuivez-vous dans la réalisation de ces rôles? Qu'est-ce que vous essayez de faire? (Pourquoi vous voudriez avoir ce rôle?)

3) Quels devraient selon vous être le ou les rôles de la ville par rapport à cette problématique? (*Perception, points négatifs ou positifs?*)

4) Comment pourrait-on augmenter l'efficacité de l'action des différents acteurs dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de développement durable de la ville? (Comment les gens interagissent autour de cette problématique?)

- À votre avis, qu'est-ce qu'il faudrait changer pour améliorer le fonctionnement de l'ensemble? (*(trop/pas assez de réunions, trop d'acteurs, etc.)*)

En conclusion

- Vous pouvez résumer et commenter votre perception de votre implication ou de votre mission, objectifs propres.
- Votre avis sur le fonctionnement de la ville en matière environnementale, suggérer des possibilités de changement, etc.

ANNEXE B

GRILLE D'ANALYSE DÉTAILLÉE

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
No1 Membre d'une organisation de revendication	✓ Militantisme/démocratie : « la bataille pour l'environnement est devenue secondaire (par rapport à) la bataille pour les droits démocratiques » ✓ Prise du pouvoir : « Un de nos exécutifs s'est présenté (aux élections) » ✓ Protection des boisés et augmentation du couvert végétal	✓ Réseau de contacts : « on appelle d'autres militants dans d'autres villes » ✓ Contact avec des experts: avocats, urbaniste, architecte, agronome... ✓ Expertise citoyenne / connaissance des lois: « On s'assoit et on défriche »	✓ Manque de ressources : « on n'a pas d'argent, pas d'employé » ✓ Essoufflement : « même moi, je suis sur le point de laisser »	✓ Militantisme ✓ Changer les élus : « Changer tout le monde qui est au pouvoir (ils) ne veulent pas nous écouter » ✓ Réseauter pour mieux confronter la ville : « mobiliser du monde (...) il faut de la pression. Sert à rien (...) de se concerter » ✓ Moyens légaux : « on a essayé d'influencer le plan d'urbanisme, à la Commission municipale du Québec, et on a gagné (...) c'est comme jouer dans l'institutionnel »	✓ Pessimiste : « C'est tellement plus beau ailleurs (...) La qualité de l'environnement s'est détériorée (...) L'avenir, y en a pu » ✓ Le développement durable c'est : « je n'utilise pas ce vocabulaire-là, développement durable, il a été torturé... C'est s'assurer qu'on va pouvoir continuer (...) comme construire une maison (pour les générations futures) » ✓ La Politique de DD est : « suite à nos pressions (...) c'est une orientation, pour lui donner des dents, il faut un règlement »

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
No2 Membre d'une organisation de revendication	<p>✓ Aménagement urbain vert : « la vraie nature (...) dans le système d'aménagement urbain (...) pour se ressourcer »</p> <p>✓ Prendre le pouvoir</p> <p>✓ Démocratie : « C'est eux autres assis à l'entour d'une table qui ont décidé où y s'en vont »</p>	<p>✓ Intérêt des médias : « quand (le groupe) lève la main, les médias sont présents »</p> <p>✓ Expertise</p> <p>✓ Notoriété</p>	<p>✓ Rivalité avec certains employés et élus : « après le débat... y a des gens qui étaient fâchés... j'ai été agressé (...) (il) m'a pris dans un coin et m'a dit que je n'aurais jamais plus de contrat (...) »</p>	<p>✓ Militantisme</p> <p>✓ Moyens légaux : « objection devant la Commission municipale du Québec sur le plan d'urbanisme... »</p> <p>✓ Changer les élus : « Il faut débarquer politiquement ceux qui sont en place (...) c'est la seule chose à faire »</p>	<p>✓ Pessimiste modéré : « Beaucoup de vert, mais c'est des arbres de bordure de rue... pas de la vraie nature. »</p> <p>✓ Le développement durable c'est : « la simplicité volontaire (c'est) basé sur l'aménagement urbain »</p> <p>✓ La Politique de DD : « pour se donner bonne image, pour gagner des prix (elle) manque de module d'application »</p>

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
N°3 Membre d'un organisme de concertation	<p>✓Projet 'terrain' : « (...) plus de terrain (...) les tables de concertation, ça ne sert à rien... »</p> <p>✓Déléguer la concertation au CRE : « que le CRE ait plus d'influence (leur) donner tout le mandat de concertation »</p> <p>✓ Pouvoir et visibilité : « visibilité (...) augmenterait notre pouvoir d'influence... c'est tout ce qu'on a notre pouvoir d'influence »</p> <p>✓Érosion des berges</p> <p>✓Stabilité d'emploi</p>	<p>✓Réseau de contacts vaste</p> <p>✓Liens étroits avec la ville « des fois, le téléphone sonne, c'est la ville (...) qui ont un projet (contrat) »</p>	<p>✓Désintérêt du C.A : « (sur) le c.a. (...) beaucoup de personnes (...) n'en ont rien à faire (...) »</p> <p>✓Influence du secteur privé: « y a des gens (du privé) qui veulent venir sur le c.a., ils (veulent) nous influencer »</p> <p>✓Influence du secteur public: « des données qu'on n'a pas publiées au sein du c.a. parce que ce n'était pas bon pour l'image de la ville »</p> <p>✓Financement : « une bonne idée sans capacité de financement ça ne sert à rien (mais) on est tout le temps en compétition parce qu'on a tous les mêmes bailleurs de fonds »</p>	<p>✓Pressions du privé : « Des projets mixtes permettent de compenser les influences économiques »</p> <p>✓Pressions de la ville : « c'est le mouvement marxiste qui dit qu'il faut être à l'intérieur d'une structure pour la changer... avec la ville c'est super important ».</p>	<p>✓Pessimiste : « Je n'ai pas une bonne perception de (la ville) l'aménagement est dégueulasse »</p> <p>✓Le DD c'est : « Prendre ce dont on a besoin, en laisser pour les autres. J'y crois à 100% »</p> <p>✓La politique de DD : « Parce que ça fait beau et (...) que des (employés) ont été capables d'influencer les décideurs ... (la ville a) aussi peut-être profité de la politique (provinciale) pour aller se chercher des (...) subventions » « (les élus) rares sont ceux qui savaient qu'il y avait une (telle) politique. » « Ça donne une assise, ... ça fait de la pub ».</p>

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
N°4 Membre d'un organisme de concertation	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Baignade ✓ Survie de l'organisme ✓ Stabilité d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Expériences passées importantes dans le monde municipal et des affaires (contacts) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manque d'affinités interpersonnelles 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Opportunisme : « La Politique de DD nous aide quand on fait une demande de subvention à (la ville) : on utilise leur vocabulaire, plus difficile pour eux de dire non (...) Avant (la ville) n'était pas un joueur avec nous » ✓ Profil bas : « aussi on essaie de ne pas être revendicateurs (...) beaucoup de politiciens haïssent ça » ✓ Idéalisation : « on a juste des amis » « l'aménagement urbain est correct (...) les projets aussi (...) » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Optimiste absolu ✓ Le DD c'est : « la rencontre du social, de l'économique et l'environnement (...) c'est un piège à con (...) l'esprit de Brundtland... (c'est) une société de service ». ✓ La politique de DD : « (la Ville avait) l'intérêt de (...) sauver ce qui est important pour eux (...) donne un pouvoir de négociation plus élevé »

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
<p>No5</p> <p>Membre d'un organisme de concertation</p>	<p>✓ Remplir son mandat de concertation : « être la ressource (...) des municipalités, industries (...) qu'on réussisse à les assoir à la même table »</p> <p>✓ Stabilité d'emploi</p>	<p>✓ Expertise</p>	<p>✓ Manque d'habilités interpersonnelles</p> <p>✓ Manque de relation directe avec la Ville : « nous on travaille pas vraiment avec eux (...) parce qu'y veulent pas »</p> <p>✓ Manque de ressources spécialisées : « la diversité des dossiers c'est difficile »</p>	<p>✓ Utiliser des intermédiaires : Les médias et le MDDEP : « tout ce qu'on peut faire c'est des sorties médiatiques, des pressions auprès du ministère »</p> <p>Passer par la population : « seule option c'est la sensibilisation... indirectement éduquer la population pour qu'elle fasse pression sur les élus... »</p>	<p>✓ Pessimiste</p> <p>✓ Le DD c'est : « Préserver ce qu'on a de besoin, eau, ressources naturelles »</p> <p>✓ La Politique de DD : « Est-ce vraiment une politique de DD? (faite) Parce que ça paraît bien, pour faciliter le développement des projets, facilite auprès du MDDEP ... »</p>

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
No6 Employé à la ville (niveau technique)	✓Eau ✓Conservation, protection ✓Militantisme	✓Expertise	✓Pression de cadre de la Ville : « (Monsieur X) disait qu'il ne faut pas trop brasser les choses (dans le dossier des gaz de schiste) » ✓Manque de conviction des collègues : « Les autres employés? Tout des (...) ils moumoumes (...) ils changent leur discours »	✓L'éducation : « (négociateur) avec les politiciens (ça) manque de fermeté... je suis contre ça. Pourquoi pas faire un programme de formation pour conseillers? Une fois qu'ils vont comprendre, ils vont être de ton bord »	✓Pessimiste : « Ya pas d'espaces verts sérieux, le futur ici pour l'environnement, c'est nul » ✓Le DD c'est : « être riche financièrement (...) tout en respectant l'environnement (...) et la vie sociale. » ✓La politique de DD : « (a été créée) parce que c'est la mode... c'est de la poudre aux yeux (...) c'est vide »

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
No7 Employé de la ville (niveau gestion)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Environnement ✓ Stabilité d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Expertise 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manque certaines responsabilités importantes (développement domiciliaire) ✓ Reconnaissance difficile : « vendre l'idée du DD aux collègues, aux citoyens » ✓ Lourdeur administrative ✓ Lobbying : « Les promoteurs (...) ils vont tous brailler au maire » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Négociation avec les politiciens ✓ Subventionner des organisations environnementales : « depuis 2009, on essaie de donner des mandats à des organismes du milieu, comme des OBV » ✓ Politique de DD : « La démarche a donné une crédibilité (...) Difficile de nous critiquer (avec le MDDEP) ils nous laissent plus de lousse » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vision mixte : « amélioration de la qualité de l'eau, mais pour l'étalement urbain c'est moins bon » ✓ Le DD c'est : « y a 3 personnes qui tirent sur une corde et toi tu essaies de rester au milieu » ✓ La Politique de DD : « Climat de confrontation avec les ministères, citoyens, partenaires dans le milieu (...) le ministère bloquait systématiquement nos projets »

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
No8 Employé de la ville (niveau cadre)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Développement domiciliaire/DD ✓ Image de la ville ✓ Stabilité d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Position hiérarchique importante 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manque de volonté politique : « l'étalement urbain, c'est notre plus grand défi. Les politiciens n'ont pas compris ça » ✓ Lobbying/pression des promoteurs : « beaucoup (d'entrepreneurs) déjeunent avec le maire (...) qui n'ont que des intérêts personnels » « dire non à un promoteur (...) ça a des impacts (...) le comportement attendu (...) t'es un bon gestionnaire si tu dis oui. » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Passif : « on accepte l'étalement urbain même si ça va à l'encontre des principes qu'on peut avoir... la journée où je vivrai pu avec les pressions politiques, je ferai de la politique » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vision mixte : « La 2e génération (d'administrateurs) va être meilleure » « les gens participent de plus en plus... » ✓ Le DD : « que ça soit respectueux : des gens, de la nature... l'aménagement urbain ne respecte pas le DD... » ✓ La politique de DD : « Le DD était un enfarge (...) entre nous, MDDEP et promoteurs... C'est là l'amorce de la politique (...) les verts... nous ont (aussi) marché sur les pieds... »

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
N°9 Employé de la ville (niveau cadre supérieur)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Développement : « les promoteurs (...) on est continuellement en discussion » ✓ Stabilité d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Expertise ✓ Poste avec pouvoir : « Parce que je suis le boss » 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Subventionner des organisations : « C'est rare qu'on se fait féliciter(...) Les OBV oui parce qu'on les reconnaît et ils peuvent aller chercher des subventions » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Optimiste modéré : « Amélioration (...) L'aménagement urbain respecte de plus en plus le DD » ✓ Le DD c'est : « ce n'est pas le statu quo, il y a développement (...) jusqu'où on peut aller, jusqu'à ce que ça (le DD) devienne une contrainte? »

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
No10 Employé de la ville (niveau cadre supérieur)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Développement économique ✓ Image de la ville ✓ Stabilité d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ « Le maire, j'y pense que j'y parle tous les jours, on a une belle complicité » ✓ Poste hiérarchique élevé 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pression politique : « (le maire) il veut des résultats, nous on (doit) délivrer » ✓ Pression économique : « les entrepreneurs ils magasinent » « (le) taux de chômage (...) on se le fait marteler » ✓ Certains élus : « je m'attends à ce que les politiciens nous aident et non aillent à contre-courant » ✓ MDDEP : « les intervenants sont des fanatiques » ✓ Les médias : « ont (...) un parti pris négatif contre la ville » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Défense légale : « on a investi dans des avocats spécialisés (...) en droit environnemental » ✓ Pression sur le politique : « (quand le MDDEP veut s'opposer à un projet) là on est obligé de faire des pressions aux décideurs » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Optimiste ✓ Le DD c'est : « avant on négligeait l'environnement, on est passé de l'autre côté (...) impact sur le développement (...) on est rendu trop loin » ✓ La politique de DD : « (une des mesures) c'est venu pour avoir la paix avec le ministère. On essaie de se conformer dans la mesure du possible, ça demeure contraignant. »

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
No11 Élu	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Changement de pouvoir : « <i>ça prend un nouveau maire</i> » ✓ Stabilité d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Crédibilité 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Communication : « <i>faut que l'information monte (...)</i> on n'est pas au courant des problématiques ». ✓ Pas de délégation de pouvoir vers certains élus: « <i>personne a (...) de présidence de comité (...) sur l'exécutif, on est comme exclu du pouvoir</i> » ✓ Manque de connaissances en environnement : « <i>on m'a nommée là et j'étais tout mêlé</i> » ✓ Manque de ressources: « <i>chaque service a un comité de travail (...) sauf aménagement</i> » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regroupement avec d'autres conseillers pour revendiquer un changement 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vision pessimiste modérée : « <i>pas bien orchestré, pas de développement à long terme.</i> » ✓ Le DD c'est : « <i>je le vois dans l'environnement, du long terme, des actions qui vont perdurer ...</i> »

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
No12 Élu	<ul style="list-style-type: none"> ✓ « Mon volet à moi c'est plus le développement social » ✓ Arbres de son quartier ✓ Érosion des berges ✓ Stabilité d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ A « siégé sur le comité de mise en place de la politique » ✓ Fait partie d'un groupe d'élus organisés : « Ça fait des bons débats (...) On n'est pas un parti, on est indépendant » ✓ Notoriété 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pas d'expertise ✓ Pas de « comité de suivi formé d'élus (...) on n'a jamais reparlé de DD autour de la table du Conseil » ✓ « le représentant du secteur social c'est un entrepreneur privé » ✓ Exclusion de l'autre groupe d'élus 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Regroupement avec d'autres conseillers 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Optimiste modéré : « déjà on a fait un pas » ✓ Le DD : « tenir compte des 3 pôles, je trouve important d'amener le social là-dedans » ✓ La politique de DD : « pour faciliter le développement économique (...) les accréditations avec le ministère » « (le) social, ils préféreraient basculer ça à la politique de développement social »

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
No13 Élu	<p>✓ Économie/qualité de vie :</p> <p>« l'environnement (...) c'est ben beau (...), mais ce qui est important c'est de manger et de maintenir notre qualité de vie »</p> <p>« trop de règlements (...) obstacles aux entreprises »</p> <p>✓ Stabilité d'emploi</p>	<p>✓ Pouvoir</p>	<p>✓ Les « Extrémistes » :</p> <p>« (les) enjeux importants (...) on (les) perd (...) à cause de la perception, à cause des groupes d'intérêts, des médias »</p> <p>✓ Les citoyens : « Ils ont plus de crédibilité que le maire et le conseil élu (ils) ne connaissent rien là-dedans »</p> <p>✓ MDDEP : « le pire obstacle au développement du Québec, c'est des extrémistes »</p>	<p>✓ La politique de DD : « faites vous une règle ben des problèmes... »</p>	<p>✓ Pessimiste : « C'est triste la direction dans laquelle on s'en va... je ne veux pas avoir de petits-enfants dans (cette) société (...) on est rendu communiste »</p> <p>✓ Le DD c'est : « l'économie, l'environnement et le social »</p> <p>✓ La politique de DD : « la loi nous imposait tu ça? On s'en occupait avant. C'est plus structuré »</p>

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
No14 Employé provincial (niveau gestion)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Environnement « c'est satisfaisant quand on freine des mécréants de l'environnement, quand on fait des gains environnementaux » ✓ Stabilité d'emploi 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ressources humaines « ça devient difficile de motiver les troupes pour répondre à la demande » ✓ « souvent des pressions politiques pour (...) accélérer différents dossiers (...) un maire qui souhaite qu'une entreprise s'installe, il va intervenir » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Déléguer le mandat du DD à la Ville 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ DD : « Ne fonctionne pas encore, très beau concept, mais les gens insistent plus sur le développement » ✓ La Politique de DD « pas de vision intégratrice (...) développée parce qu'elle (...) ne voulait pas se confronté au (provincial) dans chaque projet »
No15 Promoteur	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Développement domiciliaire « vert »/Profit ✓ Stabilité d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Connaissance de la physiologie végétale 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Marché non équivalent : « Je paye plus cher pour faire faire mes travaux, mais je dois vendre au même prix... » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Viser une clientèle avec les moyens financiers : « mes terrains sont verts (...) je me suis attiré une clientèle de prestige » 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Vision optimiste : « Exception faite de certains développements, c'est beau (cette ville), c'est vert » ✓ Le DD c'est : « le mot le dit : tu ne te dépêches pas (...) tu le fais pour longtemps » ✓ La politique de DD : « (arrivée par) pression populaire... les gens sont de plus en plus protecteurs de leur milieu... »

Acteur	Intérêts	Ressources	Contraintes	Stratégies	Vision DD et politique DD
Entrepreneur immobilier (« shadow data »: basé sur les perceptions des autres)	✓ Développement immobilier ✓ Stabilité d'emploi	✓ Proximité de certains élus importants : « <i>(cet entrepreneur), le maire a son bureau personnel dans leurs locaux</i> »		✓ Menace de poursuites judiciaires : « <i>on m'avait demandé à ne plus intervenir publiquement</i> »	

BIBLIOGRAPHIE

Bergeron, Henri, Surel, Yves et Valluy, Jérôme. « L'advocacy Coalition Framework : Une contribution au renouvellement des études de politiques publiques? ». *Politix*, vol 11, No41, (1998), pp.195-223.

B. Miles, Matthew et Hubberman, A.Michael. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Sage, 1994, 338p.

Boutaud, Aurélien. « Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser ». Thèse de doctorat, Saint-Étienne, Université Jean Monnet, 2005, 414p.

Cadieux, Philippe. « Analyse de la gouvernance des villes moyennes du Québec engagées dans une démarche de développement durable ». Essai présenté au Centre universitaire de formation en environnement et développement durable en vue de l'obtention du grade de maîtrise en environnement, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 2015, 71 p.

Confidentiel. Politique de développement durable de la ville concernée.

Crozier, Michel et Friedberg Erhard. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Coll. Sociologie politique. Paris : Éditions du Seuil, 1977, 436p.

de Loë, Rob, Armitage, Derek., Plummer, Ryan., Davidson, Se-Anna. et Moraru, Liana. *From Government to Governance: A State-of-the-Art Review of Environmental Governance. Final Report*. Guelph, ON: Alberta Environment, Environmental Stewardship, Environmental Relations, 2009, 67p.

Draelants, Hugues et Maroy, Christian. « L'analyse des politiques publiques : Un panorama. Revue de la littérature (partie 1) ». *Knowledge and Policy in education and health sectors*, 2007, 28p.

Drysek, John. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. New-York: Oxford University Press, 1997, 261p

Fisher, Frank. *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham and London: Duke University Press, 2000, 336p.

Fontaine, Nicolas et Hudon, Florence. *Sondage sur les démarches de développement durable des organismes municipaux et régionaux : Analyse des résultats*. Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, 2012, 107 pages.

Friedberg, Erhard. *L'analyse sociologique des organisations*. Paris : L'Harmattan, 1988, 126 p

Gauthier, Mario et Lepage, Laurent. « La mise en oeuvre de la ville viable : une problématique d'action publique ». Dans *La ville durable : du politique au scientifique*, sous la dir. de N. Mathieu et Y. Guermond, p. 101-118. Paris: INRA, 2005.

Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne et Varone, Frederic. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 2001, 381p.

Lascoumes, Pierre. « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix ». *Revue française d'administration publique*, no 103 (2002-2003), p.369-377.

Lemieux, Vincent. (2002). *L'étude des politiques publiques; les acteurs et leur pouvoir*, Québec: Presses de l'Université Laval, 2002, 220p.

Lepage, Laurent., Gauthier, Mario, Champagne, Patrick. « Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines ». *Sociologie pratique*, no 7 (2003), p.65-89.

Milot, Nicolas. « Institutionnaliser la collaboration : planifier le recours aux approches collaboratives en environnement ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, [En ligne], vol.9, no 1, (2009-a), 10 p.

Milot, Nicolas. « La mise en oeuvre de la politique nationale de l'eau du Québec: la prise en compte des dynamiques sociales locales dans la gestion par bassin versant. » Thèse de doctorat, Montréal, Université du Québec à Montréal, 2009-b, 189 p.

M. Morse, Janice. «Determining Sample Size ». *Qualitative Health Research*, vol.10, no 1, (2000), p.3-5

Olivier, Lawrence, Bédard, Guy et Ferron, Julie. *L'élaboration d'une problématique de recherche : Sources, outils et méthode*. Coll. Logiques sociales, Paris : L'Harmattan, 2005, 94p.

Olivier, Lawrence et Payette, Jean-François. *Argumenter son mémoire ou sa thèse*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2010, 119p.

Paquin, Stéphane, Bernier, Luc et Lachapelle, Guy. *L'analyse des politiques publiques*. Montréal : Les presses de l'Université de Montréal, 2010, 426p.

Parson, Edward A. 2000. « Environmental Trends and Environmental Governance in Canada ». *Canadian public policy*, vol. 26, No spécial 2, p. 123-143.

Pavé, Francis. *L'Analyse stratégique : sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Autour de Michel Crozier; colloque de Cerisy*. Paris : Éditions du seuil, 1994, 398p.

Québec. Loi sur le développement durable. L.R.Q., 2006, (2^e sess.), c.I, art.2.

Rhode, R.A.W. 1996. « The New Governance: Governing without Government ». *Political studies*, vol. 44, p. 652—667

Simard, Louis et Lepage, Laurent. « Gestion publique de l'environnement au Québec : quel bilan à l'heure de la concertation ». Dans *L'État québécois au XXI^e siècle*, sous la dir. de Robert Bernier, p.351-379. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec, 2004.

St-Pierre, Louise, Kouri, Denise, Poitras, Philippe et Brisson, Geneviève. « Analyse environnementale ». Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé. Montréal: Institut national de santé publique Québec, 2007, 103 p